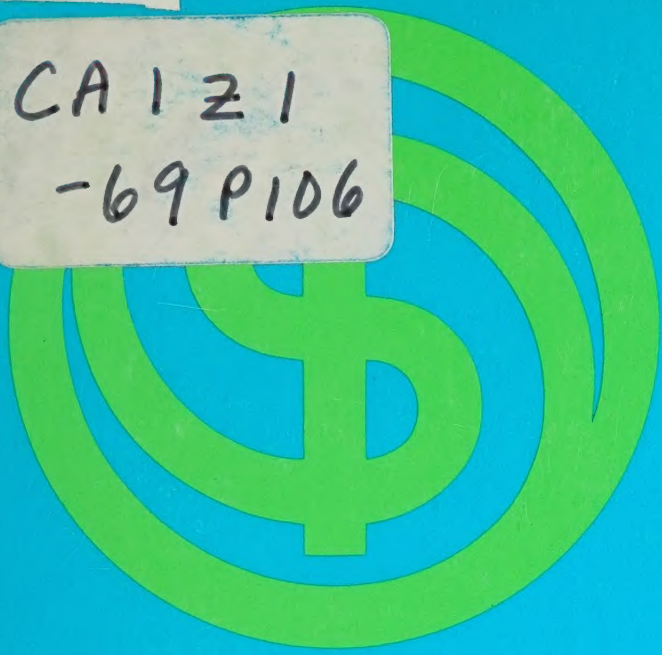


G-42

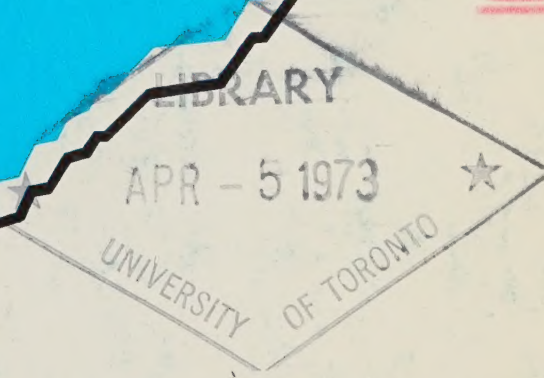
CA 121
-69 P106



Canada

**PRICES
AND
INCOMES
COMMISSION**

R. R. Kerton



General Publications

G-42

**Active
Manpower Programs
in Canada**



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39091218080178>

CA 1 Z 71
-69P106



Active Manpower Programs in Canada

A review conducted for the Prices and Incomes Commission by

R. R. KERTON

«This is one of a series of studies prepared for the Prices and Incomes Commission. The analyses and conclusions of these studies are those of the authors themselves and do not necessarily reflect the view of the Commission».

Department of Economics, University of Waterloo, April, 1972

© Crown Copyrights reserved
Available by mail from Information Canada, Ottawa,
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX
1687 Barrington Street

MONTREAL
640 St. Catherine Street West

OTTAWA
171 Slater Street

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
393 Portage Avenue

VANCOUVER
800 Granville Street

or through your bookseller

Price: \$2.75 Catalogue No. RG33-8/1972

Price subject to change without notice

Information Canada
Ottawa, 1973

PREFACE

This type of review depends critically on the quality of information received. It should be obvious that I have had much helpful co-operation from the Department of Manpower and Immigration both in Ottawa and elsewhere. The Programs Analysis Section deserves special thanks for statistical and other help.

In the main, this review was conducted between May and September of 1971. Subsequently the Economic Council of Canada, as part of its continuing interest in manpower policy, made available many of its findings in its *Review*, and I have tried to incorporate the part of their manpower research which comes under the mandate of the Prices and Incomes Commission.

Specific thanks are owed to persons in a number of government departments, in industry, and at the Prices and Incomes Commission. Miss Patricia Joyce was most energetic and helpful with research assistance, Wayne Thirsk offered significant and useful criticism and Dr. John Cragg generously gave a valuable review which resulted in many improvements. None of the manpower (or womanpower) which has been active in this study is to be implicated for any shortcomings that remain.

R. R. KERTON

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
Preface	iii
Chapter 1. INTRODUCTION.....	1
Some Objectives.....	1
Manpower, Unemployment and Inflation.....	2
Chapter 2. THE RATIONALE FOR AN ACTIVE MANPOWER POLICY..	5
What is an "Active" Policy?.....	5
Why is an Active Manpower Policy Necessary?.....	6
Tasks of an Active Manpower Program.....	11
Chapter 3. SIGNALS IN THE LABOR MARKET.....	13
Chapter 4. INFORMATION IN CANADIAN LABOR MARKETS.....	25
Search Costs and Hiring Channels.....	25
Public and Private Placement Agencies: The Duplication Question	27
Evidence on Information Availability by Level of Skill.....	30
Evidence on Unemployment.....	33
Labor Market Information in Canada.....	34
A Policy for Labor Market Information.....	34
Chapter 5. MANPOWER RETRAINING.....	39
The Grounds for Active Policies.....	39
Some Magnitudes.....	40
Financing Effects.....	46
Supply Price and Training Allowances.....	46
General and Specific Training.....	48
Main Conclusions.....	50

	PAGE
Chapter 6. MOBILITY PROGRAMS.....	53
The Basic Model.....	53
Reasons for Subsidization of Mobility.....	55
Canadian Mobility Experience.....	57
Types of Mobility Assistance.....	58
Some Magnitudes.....	59
Plan Execution.....	61
Mobility Programs, Unemployment and Inflation.....	61
Chapter 7. ACTIVE MANPOWER POLICY FOR TECHNOLOGICAL CHANGE.....	63
Objectives.....	63
Current Operations.....	64
Shortcomings of Current Program.....	65
Evaluation.....	68
Chapter 8. A BRIEF OVERVIEW.....	73

APPENDIXES

Appendix I: Number and Per Cent of All Employees Earning Less than \$1.30 per hour for Selected Industries in Ontario, October 1967.....	77
Appendix II: Change in Employment and After-Tax Income, Canada 1959-68....	78
Appendix III: Official Unemployment Rate and Unemployment Rate after Adjusting the Labor Force and Unemployment, the Full Matching Assumption 1970.....	79

TABLES

Chapter	Table		PAGE
1	I	Federal Operating Costs of Manpower Programs in Canada 1966-67 and 1970-71.....	4
3	II	Employment in Selected Occupations 1961-1970.....	14
	III	Average Starting Salary and Change in Average Starting Salary by Discipline of Academic Training, 1960- 1970.....	17
	IV	Annual Change in Starting Salaries of University Graduates 1966-1970 by Academic Discipline and Selected Economic Indicators.....	18
	V	Responsiveness of Unemployment Rates of Selected Age Groups by Sex, to One Per Cent Change in the Aggregate Unemployment Rate, Canada.....	19
	VI	Reported and Real Average Annual Change in Starting Salaries of University Graduates and Selected Un- employment Rates 1966-1970.....	20
	VII	Increase in Income and in Number of Persons by Occu- pation, From Tax Data, 1959-1968, Canada.....	21

			PAGE
4	VIII	Percentage Distribution of Job Matches by Job Search Method in Canada and the United States.....	26
	IX	Wage Relatives and Dispersion by Occupational Level for Provinces in Canada, 1961.....	31
	X	Wage Relatives for Managers and Laborers by Province and Industry in Canada, 1961.....	32
5	XI	Operating Expenditure on Training Programs for Adults and Expenditure per Member of the Labor Force, 1960-61 and 1971-72.....	41
	XII	Operating Expenditures Under the Canada Manpower Training Plan per Member of Labor Force and Per Unemployed, Canada and Region.....	42
	XIII	Age and Schooling Characteristics of Full-Time Trainees in the Canada Manpower Training Program, 1968-69.....	43
	XIV	Pre-Training Earning Characteristics of Full-Time Trainees in the Canada Manpower Training Program, 1968-69.....	43
	XV	Training Outcome for Canada Manpower Training Program Clients Completing Full-Time Non-Apprentice Courses, January to December, 1969.....	45
	XVI	Selection of Support Allowances for Persons in Training Under the Canada Manpower Training Program 1971-1972.....	47
6	XVII	Number of Persons, Total Cost and Average Assistance for the Three Types of Mobility Grant, 1967-68 to 1969-70.....	60
	XVIII	Canada Manpower Consultative Service.....	69

chapter one

INTRODUCTION

Some Objectives

This review is an attempt to consider the way in which Canada's manpower programs can (and might) affect prices and incomes. The legislation creating these programs arose in a particular context that was in many ways similar to, but not identical with, current concern with inflation and unemployment. Manpower policy can have a number of possible objectives: the programs could be aimed at equity matters, at stabilization of the economy, or at allocative considerations affecting economic growth, and it could try to tackle any one of these objectives, or several, or all of them.

In any event, the main "equity" or distributional intentions have been to aid the unemployed, although training, mobility and other plans do not exclude persons who do have jobs. For the stabilization objective, a manpower program is a blunt instrument. The size of expenditures on manpower—about three quarters of a billion dollars in 1972—does mean that the spending pattern can be timed in a countercyclical way, but beyond that, stabilization is not a first round objective.¹ The main thrust of manpower policy has been towards economic growth² through the alleviation of skill shortages and other bottlenecks, and through improvements in the allocative processes in the labor market, improvements which might increase the economy's "potential" as well as its

¹ Officials have considered giving more attention to this objective. See W. R. Dymond "Manpower Policy in Canada as a Selective Instrument of Economic Policy", paper given to Economics Department, University of Massachusetts, February 18, 1970, (mimeo).

² The Prime Minister emphasized this in 1966 when the new Department of Manpower and Immigration was established. See *ibid*, p. 6; and also Economic Council of Canada, *Eighth Annual Review, Design for Decision-Making*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 96.

medium-term performance. It is precisely this prospect of advance through the alleviation of unemployment and inflation that is of concern in this review.³

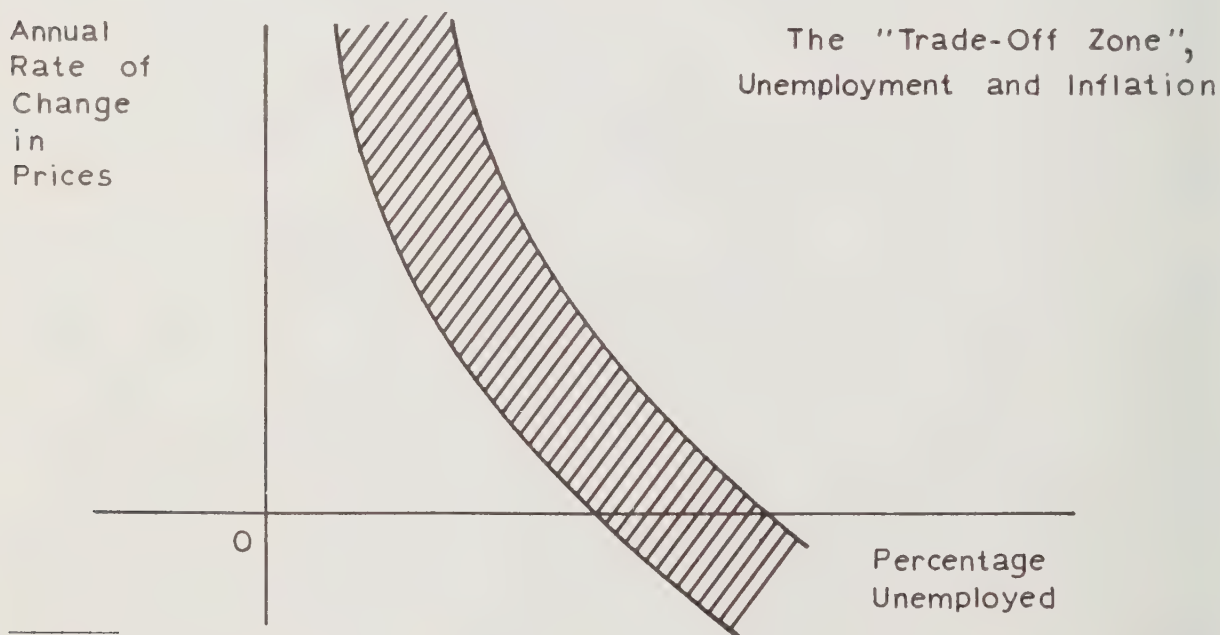
First, a look at the rationale for manpower policies to consider just what one might expect them to accomplish (Chapter 2), second, a short review of the labor market to see how well it is performing its functions (Chapter 3), and finally, a review of the several policy areas in an attempt to evaluate the programs—not always in terms of their own objectives, but in terms of what is economically possible, particularly from the point of view of employment, prices, and incomes.

The following section is a very brief look at some recent developments, both in theory and in practice, and its intention is to put the manpower programs into perspective.

Manpower, Unemployment and Inflation

The last dozen years or so have spawned a large number of statistical relationships which go by the family name of Phillips curves, each one intended to measure “the” relationship between unemployment and inflation. Phillips original version⁴ described the association between percentage change in money wage rates and the unemployment rate. In the simplest version, this occurs because when unemployment increases it is easier for employers to acquire labor without aggressively bidding up wages, and conversely when unemployment is low the tight labor market necessitates bidding up the price of labor. The step to a price relationship involves recognition that wages are a main component in output prices *or* that the cost of living affects wage changes, so that the relationship between wages and prices is direct. The generalization that this produces can be shown as:

Figure 1



³ An optimistic approach to manpower policy in this light is Charles C. Holt and others. *The Unemployment-Inflation Dilemma; A Manpower Solution*, Washington, The Urban Institute, 1971.

⁴ A. W. Phillips, "The Relation Between Unemployment and the Rate of Change in Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957," *Economica* 25: 283-299, November 1958. In a private communication James McCollum points out that the literature curiously ignores an early contribution by Irving Fisher titled "A Statistical Relation Between Unemployment and Price Changes," *International Labor Review* 13(6): 785-792, June 1926.

Such an association between unemployment and inflation has been established for Canada,⁵ although “the” curve can be debated. There is a certain danger in the precision implied by this kind of economic science—in this case policymakers can conclude that there is something inevitable about the particular trade-off being observed at any point in time. Policy might then be restricted to the option of choosing the “best” point on a Phillips curve—the best mix of unemployment and inflation—and living with that. This can be shown to be in error by a demonstration that the rate of trade-off changes, or by showing that the curve is sensitive to policy variables outside the Phillips scheme of reference; and in fact research advanced this far some time ago.⁶ An active manpower policy enters at this point—in fact Professor Lipsey indicated in his important early contribution why an active manpower policy appeared to be an instrument capable of “shipping in” a trade-off relationship allowing a better performance on both inflation and unemployment.⁷

In Canada a number of manpower policies came into being under the Department of Labor, particularly between 1960 and 1965, and on a scale that now appears tiny by comparison. The direct motivating influence was the Phillips dilemma in another guise—the controversy over structural unemployment and the policy problems presented by unusually high unemployment rates from 1958 to 1962. While the structuralists did not win clear acceptance for their argument either in Canada or in the international arena,⁸ their case appeared stronger here, partly because of higher and more varied unemployment rates,⁹ and partly because of obvious problems presented by income disparities, cultural differences and a peculiar geographic distribution of the population.

The momentum for active manpower policies was established in any event, and received with very little objection by the majority of economists who favored the expansion of aggregate demand as a primary policy but recognized that a certain amount of training and mobility was “cheaper” than unemployment or inflation. The political and economic ground was prepared for a major increase in the level of activity in the manpower field, well beyond, for example, the scale of operations in the United States. Growth of expenditure over the past six years has been at a compound rate that exceeds 15 per cent per year.

⁵ S. F. Kaliski, “The Relation Between Unemployment and the Rate of Change in Money Wages in Canada,” *International Economic Review*, January, 1964, pp. 1-33. Also Ronald O. Bodkin, Elizabeth P. Bond, Grant L. Reuber, and T. R. Robinson, *Price Stability and High Employment; The Options for Canadian Economic Policy*, Economic Council of Canada, Ottawa, Queen’s Printer, 1966.

⁶ The Economic Council of Canada performed an early service by putting the discussion in terms of a trade-off “zone” which avoided the determinism that can be read into a curve. Economic Council of Canada, *Third Annual Review: Prices, Productivity & Employment*, Ottawa, Queen’s Printer, 1966 pp. 140-46, esp. p. 144. Their “zone” recognized the importance of the foreign sector.

⁷ Richard G. Lipsey, “The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862-1957: A Further Analysis”, *Economica*, 27: 1-31, February 1960. He demonstrates that if the distribution of unemployment among labor markets is made more even, the macro-relation shifts favorably, *ibid*, pp. 15-19.

⁸ The best brief discussions are S. F. Kaliski, “Structural Unemployment—A New Stage in the Debate,” *The Canadian Banker* 74(3): 72-77, Autumn, 1967; and Sylvia Ostry, “The Canadian Labor Market,” in *Canadian Labor in Transition*, edited by Richard U. Miller and Fraser Isbester, Scarborough, Ont., Prentice-Hall, 1971, pp. 47-48.

⁹ This is even though standardizing these rates for international differences in definitions brings the rates closer together, as shown in some work for the Prices and Incomes Commission.

In Canada, active manpower policies on a significant scale date from the formation of the Canada Department of Manpower and Immigration in 1966. One immediate precipitating force for “active” measures was the 1964 espousal of active manpower policies by the Economic Council.¹⁰ Reviews by the Organization for Economic Co-operation and Development in April and September of 1965 probably added impetus.¹¹ In 1966 the Government of Canada consolidated parts of three departments dealing with training, mobility, unemployment, immigration, and placement, into a new Department of Manpower and Immigration. In the words of one officer, “Since that time, significant strides have been made in the development and implementation of new policies and resources devoted to this area have more than doubled in the intervening years.”¹²

TABLE I
Federal Operating Costs of Manpower Programs in Canada, 1966-67 and 1970-71
(in thousands of dollars)

Program	1966-67	1970-71
Training Programs.....	71,461	289,577
Manpower Division+ (employment services).....	37,030	58,529
Mobility Program.....	1,200	7,286
Program Development Service++.....	1,000	5,870
Vocational Rehabilitation of Disabled Persons.....	750	5,259
Manpower Consultative Service+++.....	100	237

+ Field expenses only.

++ Manpower and training analysis, planning, evaluation and research.

+++ Plant closures and large lay-off adjustment measures.

SOURCES: The 1970-71 figures are a special preparation by the Department of Manpower and Immigration (April, 1972), and the 1966-67 figures are as reported in Gerald G. Somers, “Federal Manpower Policies,” in *Canadian Labor in Transition*, edited by Richard U. Miller and Fraser Isbester, Scarborough, Ont., Prentice-Hall, 1971, p. 58.

Table I shows the way that the different active manpower policies have grown recently, and it demonstrates that the lion’s share of the expenditure goes to training programs. The employment services’ function is next in importance on this measure, followed at some distance by programs for mobility, research, rehabilitation and adjustment to technological change.

Before evaluating the strides that have been made, in chapter two, we consider what would constitute proper grounds for “active” intervention.

¹⁰ Economic Council of Canada, *First Annual Review: Economic Goals for Canada to 1970*, Ottawa, Queen’s Printer, 1964, pp. 181-83. This was reiterated in other *Reviews*. See for example, the *Third Annual Review*, op. cit. pp. 169-72, 196-97.

¹¹ The O.E.C.D. was a staunch early supporter of active policy and likely had some impact before 1965. See Organization for Economic Co-operation and Development, *Manpower Policy and Programs in Canada*, Paris, 1966. (Reviews of Manpower and Social Policies, No. 4).

¹² That is from 1966 to 1970. W. R. Dymond, Assistant Deputy Minister, Department of Manpower and Immigration, “Manpower Policy—The Canadian Experience,” in Industrial Relations Research Association, *Proceedings of the Annual Spring Meeting, May 8-9, 1970, Albany, N.Y.* Edited by Gerald G. Somers, Chicago, Commerce Cleaning House, 1970, p. 545.

chapter two

THE RATIONALE FOR AN ACTIVE MANPOWER POLICY

What Is An "Active" Policy?

Over the last decade or so the word "active" has acquired a specific meaning when used in the context of manpower policy; it connotes a particular type of government intervention.

"What is it that distinguishes an active manpower policy from the mere provision of a set of manpower services?"

"An active manpower policy ... implies that there be not just a set of partial programs designed to meet specific and pressing needs at particular places and times, but that there be an overall, unified manpower program which is national or even international in scope, and which is concerned with the entire range of occupations and industries and with the long-range interests of workers, employers and the public, as well as with immediate problems."¹

This statement by a long-time proponent of active manpower measures demonstrates the scope of the policies and the organization required, but it probably does not convey the degree of intervention intended. As currently conceived, an active manpower policy is one that goes beyond palliatives such as unemployment relief to intervene more directly in the provision of long-range information or training and mobility assistance, and yet, it is one which stops short of any kind of compulsion. "Active" programs are viewed as measures which increase the number of choices available.²

¹ E. Wright Bakke, "Economic and Social Implications of an Active Manpower Policy," in *International Trade Union Seminar on Active Manpower Policy; Vienna, 1963. Final Report*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1964, p. 53.

² See *ibid*, pp. 61-2 for a discussion of the "voluntary" element in decisions.

An active manpower program is comprised of systematic government intervention in the labor market, first in a broking role, but more importantly on the supply side to affect the composition, location and matching of skills in the light of expected occupational demand. The objectives of this type of policy are anything but modest: full employment, growth, stable prices, and higher productivity.³ With this kind of promise, it is not surprising that active policies have received much attention, but exactly why are they necessary?

Why Is An Active Manpower Policy Necessary?

Any argument for government participation in the labor market clearly presupposes that the labor market does not do an effective job by itself. Chapter three contains an overview of some data to indicate how well this market is functioning; here the arguments from economic theory are given, in an attempt to present the rationale for participation and, if possible, to show what active manpower programs might be expected to accomplish.

Grounds for intervention are based on the following three general lines of argument: the impediments theme, the shortage of information theme, and the externalities theme.

(a) The Impediments Theme

This argument can be summarized as follows: one reason why society is producing fewer goods than it could, and is using inputs wastefully, is that there are impediments in the market which prevent the optimal use of resources. There are four types of impediment which can be distinguished. The impediment can be directly in the labor market (direct impediment), or in other markets but with implications for the labor market (indirect impediment), and each of these can be either "natural" or "contrived".

(i) Direct Natural Impediments

The really important improvements in well-being depend on the dynamic elements of an economic system.⁴ These benefits are deemed by the majority to be large enough to outweigh the readjustments which they necessitate in labor markets.⁵ Waiving some reservations about certain of the wonders that technology has brought us, it is possible to agree that changes which truly are beneficial often require readjustments which cannot be made instantaneously, and from that, it is possible to agree with a conventional argument that a certain amount of "... unemployment is considered a necessary adjunct of freedom of action and decision by workers and employers. It is consequently thought to represent the minimum unemployment required to keep a dynamic industrial

³ Given in Bakke's order, as in *ibid*, p. 54. No doubt proponents in Canada would add reduction of regional inequalities to this list.

⁴ The theme of J. Schumpeter's *The Theory of Economic Development*, New York, Oxford University Press, 1961.

⁵ One would be reassured if the decision-maker introducing the change bore the costs of the change.

economy in operation.”⁶ At a point in time this is often called “frictional” unemployment, in the longer run it is often called “technological” unemployment.

Natural impediments in the labor market are presumably what generates the “natural unemployment rate” that has been introduced as:

“The ‘natural rate of unemployment’ in other words, is the level that would be ground out by the Walrasian system of general equilibrium equations, provided there is imbedded in them the actual structural characteristics of the labor and commodity markets, including market and supplies, the cost of gathering information about job vacancies and labor availabilities, the cost of mobility, and so on.”⁷

The natural rate at a point in time thus depends on the number and nature of impediments in the market and, while these may be expected to change only slowly as a rule, “the” rate for Canada may never be known with certainty. In 1964 when the Economic Council of Canada established its employment target, it argued that “. . . a three per cent rate of unemployment of the labor force would constitute a realistic objective . . .”.⁸ Some feel that even though many European countries have had rates lower than this, it is inflationary to strive for such a low rate.⁹ Yet the Council was explicitly recommending an active manpower policy even at that early date, for it is stated: “. . . we believe that this potential level of utilization of the labor force can be achieved on a sustained basis only if effective labor market policies are developed to promote higher and more efficient use of our manpower resources.”¹⁰

In any case, the message left by the natural rate theorists is that attempts to use conventional macro policies to reduce unemployment below the natural rate are doomed to frustration, the outcome of such efforts being inflation. Some aspects of active manpower policies are therefore attractive for they are seen as parts of a completely new instrument, one aimed at reducing the natural rate itself. These policies will be discussed in chapters four to seven.

(ii) Indirect Natural Impediments

These impediments occur in other markets but have effects on the labor market. Examples might be “animal spirits” or psychological variables affecting entrepreneurs, or Keynes’ liquidity trap. It is conceivable that a case could arise where it might be most effective to use an active manpower policy (or even welfare), but as a rule it will be more effective to attack such impediments directly wherever they occur. A problem with flagging exports, or consumption, or investment ought to be treated directly in those markets and not in the labor market.

⁶ Abraham L. Gitlow, *Labor and Manpower Economics*, 3rd. Ed., Homewood, Ill., R. D. Irwin 1971, p. 356.

⁷ Milton Friedman, “The Role of Monetary Policy,” *American Economic Review* 58: 1-17, March 1968, p. 8.

⁸ Economic Council of Canada, *First Annual Review, Economic Goals for Canada to 1970*, Ottawa, Queen’s Printer, 1964 p. 38.

⁹ The Canadian rate has not been this low since 1953. See *ibid*, p. 10.

¹⁰ *Ibid*, p. 39. See also the lengthy footnote explaining what they had in mind.

The point has not been fully perceived as can be seen in recent attempts to shore up general confidence through the Manpower budget.¹¹

(iii) Direct Contrived Impediments

Despite two centuries of ineffectual chiding by economists from Adam Smith on, too little recognition has been given to the fact that actors in the economy always have an incentive to modify the market to their own advantage. Each of the three main actors can and does do this. Employers have used policies from Corn Laws to non-portable pensions, workers have tried restrictions on labor supply that run the gamut from training regulations to the closed shop, and government has tried policies from conscription to minimum wage laws.

Governments, by virtue of their ability to make and enforce rules, participate at times with considerably more impact than the other two. Of substantial importance for employment and inflation has been the minimum wage, a policy which increases costs of production and unemployment. In several areas of the country the minimum increased by more than 50 per cent between 1968 and 1971. If across Canada 200,000 workers were affected¹² and if the price elasticity of demand for labor is even 0.6 (surely an underestimate¹³) then despite the highest intentions of the policymakers 60,000 jobs have been destroyed, about one tenth of total unemployment, although many from the low-paying jobs would probably leave the labor force and not show up in unemployment statistics. Recent research confirms that it is the marginal hard-to-place worker who has his job eliminated.¹⁴ It is also true that these laws are a broad brush type of instrument that cannot take account of the condition of local labor markets. On the basis of the scant evidence now available, it appears that federal and provincial governments have underestimated the costs of minimum wage laws over the recent period. The least one could hope for would be that this active manpower policy be used more cautiously and certainly not during time when unemployment is high.

¹¹ In 1971, the Department of Manpower and Immigration spent nearly half a million dollars on large newspaper advertisements which were presumably designed to change expectations or restore confidence: "What is needed now is the kind of confidence that will persuade people to make those expenditures they've been postponing,"; or "The real stimulus must come from your initiative and your confidence in the future of this country." *Globe and Mail*, July 24, 1971, p. 11. It is not clear whether such expenditures are more likely to restore or to shatter confidence.

¹² Probably an underestimate. A survey taken in Ontario before that province's minimum wage was raised from \$1.00 per hour to \$1.30 found that 130,000 workers would be affected (see Appendix I). The author felt that because of the 14-month lag between the survey and the implementation of the \$1.30 minimum "... one would expect the actual direct impact to be small." Frank Whittingham, *Minimum Wages in Ontario, Analysis and Measurement Problems*, Kingston, Ont., Industrial Relations Centre, Queen's University, 1970. (Research Series No. 11), p. 19. Data collected nine months after this 30 per cent increase show many persons in the retail trade, laundries and hotels earning the minimum wage, an indication that this was a binding constraint. Canada, Department of Labor, *Wage Rates, Salaries and Hours of Labor*, October 1969, Ottawa, Queen's Printer, 1970, pp. 209-212, 225, 229-231. The follow-up study done in Ontario is defective in that it omits precisely those industries where an effect would be felt (retailing, hotels, and laundries, etc.); see Appendix I. Even so, it does show that 192 of 353 employees laid off between November 1968 and January 1969 earned less than \$1.30 per hour. Ontario, Department of Labor, Research Branch, *The Short-Run Impact of the Thirty Cent Revision in Ontario's Minimum Wage on Five Industries* 1970, p. 36.

¹³ Lloyd G. Reynolds found an elasticity of about -1.0 for Puerto Rico (-1.1 to -0.9). "Wages and Employment in a Labor-Surplus Economy," *American Economic Review* 55: 19-39 March, 1965, pp. 33-35.

¹⁴ Thomas Gale Moore, "The Effect of Minimum Wages on Teenage Unemployment Rates," *Journal of Political Economy* 79: 897-902, July/August, 1971.

There are numerous other contrived impediments in the labor market, and as the calculation intimates, these can be of substantial importance for unemployment and inflation. The common practice of excluding this class of impediments from consideration as part of an active manpower policy is therefore mistaken. A starting point would be some research on the contrivances to discover which ones yield net benefits and which ones do not.

(iv) Indirect Contrived Impediments

An example of a contrived impediment that affects the labor market indirectly occurs when oligopolistic product pricing methods are used, which normally means that at the firm level, less labor is hired than under competition, and that fiscal and monetary policies must “work harder” to compensate. Other indirect contrivances include tariffs, quotas, selling regulations, licensing and such like. In general, where these are unwarranted it is best to attack the impediment in the market where it occurs, which means that the scope for active manpower policies here is limited.

(b) The Shortage of Information Theme

In some cases shortage of information can be regarded as yet another impediment in the labor market, in others as an adjunct to the externality argument. However, since sufficient work has been done to give it its own theoretical underpinnings it is considered separately here. At least one well-known economist feels that this theme is different in substance, for he eschews: “. . . administered prices, monopolies, minimum wage laws, union restrictions, and ‘natural’ inflexibilities of wages and prices. . .”¹⁵ as an explanation of unemployment which exists in equilibrium, preferring an explanation which depends on the costliness of information. Some research in the early sixties renewed interest in search costs as a reason why both the employer and the employee do not “find” each other—both spend money on search only up to the point where private search expense equals the private returns from search.¹⁶ To the extent that there is profit from specialization in the search industry we expect private employment agencies to arise and to capture any increasing returns to scale that exist. This is an improvement but it remains true that the private costs and returns can result in some unemployment. The government should be willing to undergo search costs up to the opportunity cost of unemployment—say the present value of all transfers to each unemployed individual.

Thus far the search costs debate has not recognized that it is sometimes useful for either the employer or employee to attempt to conceal information¹⁷ and this too will be pursued to the point where the expected marginal return from concealment equals expected marginal cost. Both equity and efficiency require intervention to compel disclosure.

¹⁵ Armen A. Alchian, “Information Costs, Pricing and Resource Unemployment,” in *Micro-economic Foundations of Employment and Inflation Theory*, E. S. Phelps and others eds. New York, Norton, 1970, p. 27.

¹⁶ George J. Stigler, “The Economics of Information,” *Journal of Political Economy*, 69: 213-25, June, 1969, and “Information in the Labor Market,” *Journal of Political Economy*, 70, (5) pt. 2: 94-105 October, 1962.

¹⁷ The history of industrial diseases provides chilling testimony.

There is also a different argument, one that is the basis for general participation of governments in the provision of information.¹⁸ The thesis is that each individual decision-maker is unable to see the outcome on the collective impact of a myriad of other decision-makers facing similar choices, but that a centralized information agency can do this. One example concerns the lagged relations between a shortage of skilled workers and the cobweb type of over-response that sometimes results after the training period.¹⁹

Information in Canadian labor markets is examined in chapter four.

(c) The Externalities Theme

The general argument here is that investment in training, mobility and so on, yield a benefit to the public over and above any benefit captured by the individual.²⁰ The following is a well-known list of some possible external economies of education: child-care services to the family, improvement of future parents as teachers,²¹ inculcation of "social" values, less crime, more equal opportunity, research, higher productivity of co-workers, etc.²²

If this is the case, then society is justified in paying for the difference between the amount of education an individual will buy and the amount where the marginal social cost is as high as the marginal social benefit. A common feature of external economies is that they are often very difficult to measure, and the fuzziness in measurement can be enough to "justify" whatever one has in mind. Of some importance is the distinction between general and specific training.²³ Training that is specific to a firm would be provided by the firm, and public spending here would be wasteful.

In any economy which has accepted the principle that some level of public assistance to the unemployed is a right, expenditures on increasing the employability of workers can be warranted up to the point where the poverty assistance is cheaper. And though it may seem peculiar, it has been shown that "... our social objectives include considerations not only of how *much* income everyone

¹⁸ See Fernand Martin, "The Information Effect of Economic Planning," *Canadian Journal of Economics and Political Science* 30: 328-42 August, 1964.

¹⁹ An example is the long shortage of teachers in Canada then the over-supply in the early seventies. In this case, the market gave the signal first but the data from the Manpower Information Analysis Branch did show the dimensions of the problem. See A. W. Cowan, "The Employment Outlook for Elementary and Secondary School Teaching," *Canada Manpower Review* (Second Quarter, 1971), pp. 21-27.

²⁰ Ozay Mehmet, in "A Critical Appraisal of the Economic Rationale for Government-Subsidized Manpower Training," *Relations Industrielles* 25: 568-580 August, 1970, considers externalities and the structural labor market hypothesis as potential justification for manpower training.

²¹ Perhaps it is not surprising that Marshall felt this point to be of importance: "... the first and most powerful influence (on general ability) is that of the mother." Alfred Marshall, *Principles of Economics* 8th. ed., Macmillan, London, 1920, reprinted 1964, p. 172. See also pp. 171-172 on other external economies.

²² Burton A. Weisbrod, "Education and Investment in Human Capital," *Journal of Political Economy* 70 (5) pt. 2: 106-23 October, 1962, esp. 115-120.

²³ Gary S. Becker, *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, 1964, pp. 11-29. Marshall drew the distinction, albeit less sharply, in his *Principles of Economics*, *op. cit.*, p. 172.

has, but also *how* he obtained it.”²⁴ This can require the purchase of more training, mobility, etc. than would be justified by allocative efficiency reasons alone.

Tasks of an Active Manpower Program

In short, economic theory offers three possible reasons why an active manpower program might be necessary: the impediments theme, the shortage of information theme, and the externalities theme. While these are not completely independent, each theme suggests a policy area, or a set of tasks for manpower attention. For example if impediments prevent workers from moving to better jobs, a mobility program might be called for to improve the matching of workers and jobs; if much-needed information is not available an information and counselling network might be required; if externalities are important—as has been recognized with general education—a training program may be necessary.

It would be imprudent however, to accept these predictions from economic theory without any look at operation of the labor market to see where the real problems are in practice. Chapter three attempts to do this.

²⁴ Burton A. Weisbrod, “Benefits of Manpower Programs: Theoretical and Methodological Issues,” in *North American Conference on Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies, Madison Wis. 1969, Proceedings*. G. G. Somers and W. D. Wood, eds. Kingston, Ont., Industrial Relations Centre, 1969, p. 14.

chapter three

SIGNALS IN THE LABOR MARKET

The work that has been done on labor markets in Canada has been hampered by the absence of data on an occupational basis. A fine example is Professor Rosenbluth's "Wage Rates and the Allocation of Labor",¹ where a noble attempt is made to derive occupational implications from data that is classified on an industrial basis. In spite of this difficulty, his work, and work done for the Prices and Incomes Commission,² has indicated that in a general way wage rates do seem to be serving an allocation function in Canada.

At the same time it should be apparent that if professionally trained economists have difficulty discerning signals in the labor market, persons preparing for careers or considering a different occupation will also have trouble. The difficulty accounts for some shifting between data sources in the following attempt to uncover the basic signals in the labor market. Here we propose to take a brief look at occupational data for some broad aggregates from the Labor Force Survey, for new entrants from Department of Manpower and Immigration compilations, and for some important professional groups from *Taxation Statistics* (Department of National Revenue).

Table II and Figure 2 showing employment in selected occupations 1961-1971, indicate in a rough way the relative magnitudes of persons in each occupational group, and the rates of change in employment in each group. It is apparent that the most rapidly growing group over the decade was the professional and

¹ G. Rosenbluth *Canadian Journal of Economics*, 1: 566-582, August, 1968.

² Study prepared for the Prices and Incomes Commission, Ottawa, B. L. Scarfe, "*Sectoral Cost and Demand Functions for the Canadian Economy*" (unpublished).

technical group, and following that, clerical workers. The largest group in this classification scheme is craftsmen and production process workers and their rate of growth was virtually constant during the last half of the sixties. Figure 3 uses first differences from the basic data and highlights these employment changes. The decline in the number of laborers and unskilled workers over the second half of the decade is especially significant. Throughout this period there appeared to be expansion mostly in the professional and technical group. Thus we have a rather crude signal of a possible shortage among this class, and no obvious shortage among laborers and unskilled.

These statistics on employment are generally regarded as reliable, and the next logical step would be to look at wage data on the same occupational basis. Since this data is not collected, the most elementary operations of the labor market cannot readily be observed, and it is necessary to resort to indirect methods and inferior statistics. Further, given the uncertainty about the way that adjustments occur in this market, the tests in this section are highly tentative.

TABLE II
Employment in Selected Occupations 1961 to 1970
(in thousands)

	All Occu- pations	Mana- gerial	Profes- sional and Technical	Clerical	Service and Recrea- tion	Craftsmen and Produc- tion Process	Laborers and Unskilled Workers
1961.....	6,055	560	598	805	658	1,464	302
1962.....	6,225	581	659	830	676	1,536	295
1963.....	6,375	589	674	857	708	1,585	308
1964.....	6,609	609	702	884	772	1,628	327
1965.....	6,862	637	782	919	793	1,730	335
1966.....	7,152	669	876	1,007	813	1,864	345
1967.....	7,379	693	917	1,038	874	1,924	315
1968.....	7,537	714	980	1,110	908	1,910	312
1969.....	7,780	748	1,038	1,152	937	1,981	318
1970.....	7,879	786	1,070	1,168	967	1,954	319

SOURCE: *Labor Force Survey*, Special Tabulation, (Statistics Canada, 1971).

Reasonably it can be expected that if there is any inflation-inducing shortage among workers in the professional and technical group this should show up most clearly as rapid increases in the recruitment wages offered to new entrants. Data on the average starting salary offered to members of the professional and technical group are available for graduates according to discipline, although problems with the small and shifting samples mean that employment quantities are far less reliable than wage data. Table III gives data for 13 groups—most unfortunately excluding health sciences—and in a general way it indicates that (with the exception of geology) all groups shared in the expansion of demand

Figure 2

EMPLOYMENT - SELECTED OCCUPATIONS, 1961-1971

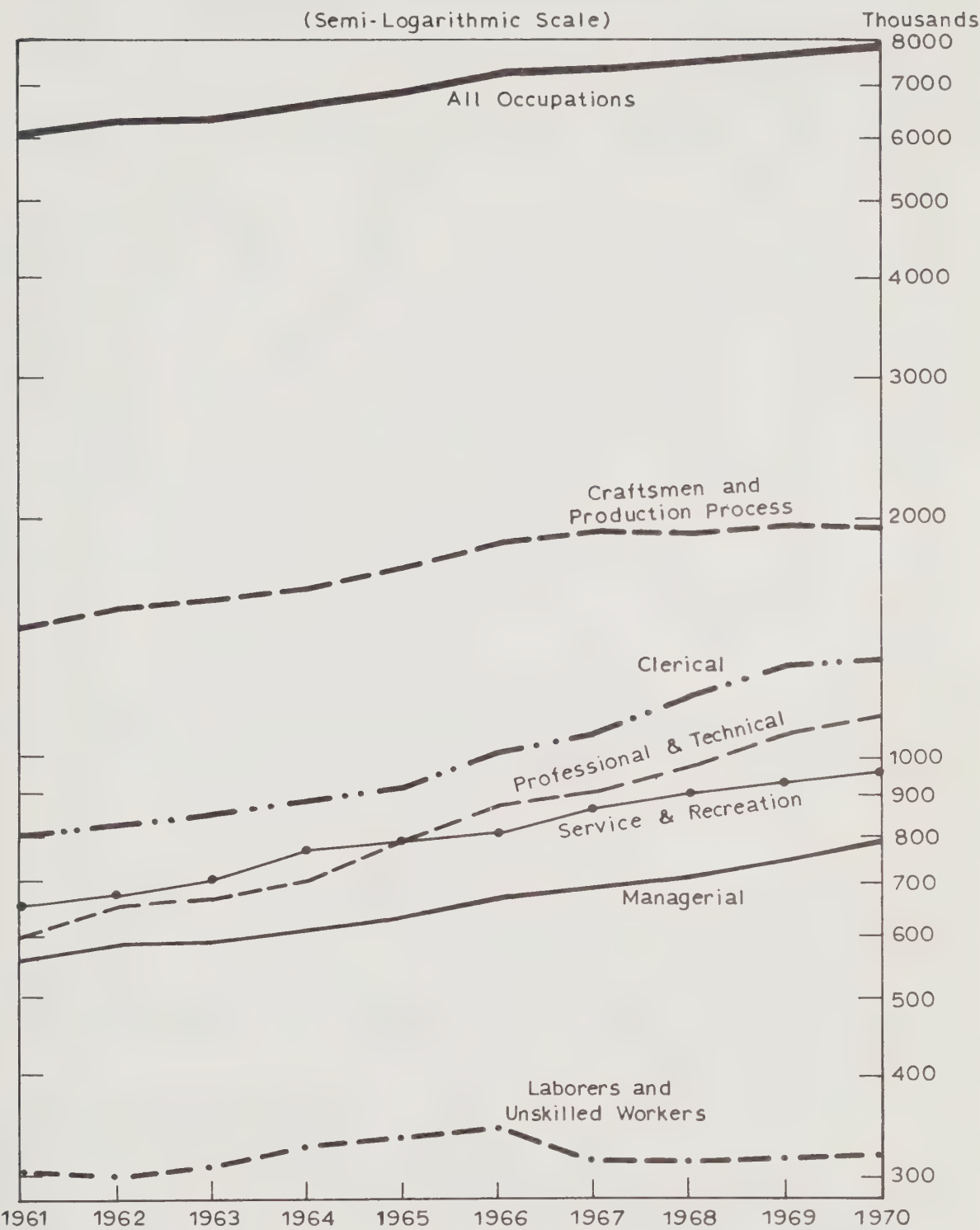
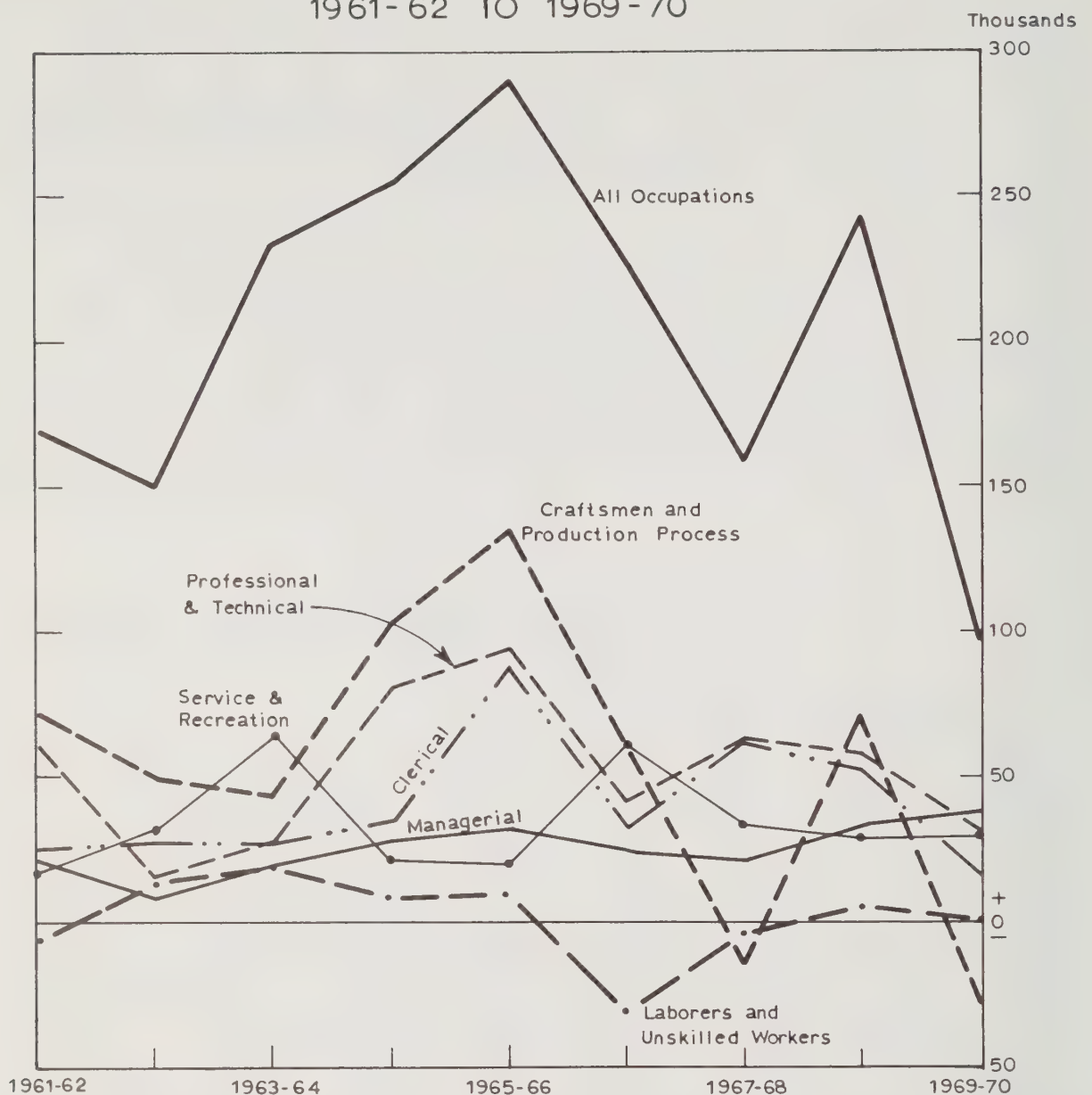


Figure 3

CHANGE IN EMPLOYMENT- SELECTED OCCUPATIONS,
1961-62 TO 1969-70



from 1960-1970. The unweighted average increase in starting salary was 56.4 per cent while average wages in manufacturing in Canada changed by 68 per cent over the same period.³

If we could assume that the salary level in 1960 reflected differences in net advantages among the different careers then we could infer that the change in wages from 1960-1970 reflected scarcity alone. Still, given the problems in the classification and the collection of the data, and the close clustering of most of the decennial change rates, it would be improper to try to draw closer distinctions than the data can bear. It is surprising to see general arts and science with the fastest rate of change in wages (followed by metallurgical and chemical engineering). Parenthetically, the data seem to indicate that chemists are not substitutable for chemical engineers.

³ Many observers would attribute a large portion of the difference to demographic changes operating specifically with new entrants to the labor force.

TABLE III
Average Starting Salary and Change in Average Starting Salary by
Discipline of Academic Training, 1960-1970
(per month)

Discipline	Average Starting Salary		Change
	1960	1970	1960-1970
	\$	\$	%
Arts and Science (General).....	340	553	62.7
Commerce.....	358	573	60.1
Chemistry.....	404	607	50.3
Mathematics.....	373	578	55.0
Geology.....	436	602	38.1
Economics and Political Science.....	362	559	54.4
Chemical Engineering.....	405	654	61.5
Civil Engineering.....	420	658	56.7
Electrical Engineering.....	409	657	60.6
Mechanical Engineering.....	417	654	56.8
Metallurgical Engineering.....	415	670	61.5
Mining Engineering.....	448	710	58.5
Engineering Physics.....	409	645	57.7
Average.....			56.4

SOURCES: 1. *Report on Stating Salaries for University Graduates 1960-1967*, Canada, Department of Manpower and Immigration, October, 1968, p. 77.

2. *Requirements and Salaries, University Graduates, 1971*. Canada, Department of Manpower and Immigration, 1971, Tables III to V.

If there have been any inflationary impacts from shortages in these occupations this should show up as sharp increases in starting salaries during the latter part of the decade. Data on a comparable basis are available for a 1966-1970 period for 23 disciplines. These are indicated in Table IV which also includes an indication of the rate of inflation, and a measure of the level of economic activity. Modest wage changes in the five science disciplines for which a comparison can be made indicate a fairly weak signal that should not have inflationary consequences and is perhaps explained by the early expansion in teaching capacity in scientific disciplines after 1958. Fairly strong signals are visible throughout this period for psychology, for all of the six engineering disciplines included, and for the nine professional disciplines included—especially strong are the signals from disciplines connected with health and education.⁴ The apparent strength of these signals at a time of high unemployment is of some significance for inflation.

⁴ As early as 1965-66, the O.E.C.D. was able to point out that: "There is still a persistent shortage of people with some of these skills—as, for example, in the social sciences and in the medical and other health professions." Organization for Economic Co-operation and Development, *Training of and Demand for High-Level Scientific and Technical Personnel in Canada*. Paris, 1966, p. 122.

TABLE IV

Annual Change in Starting Salaries of University Graduates 1966-1970 by
Academic Discipline, and Selected Economic Indicators
(per cent)

Discipline	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70
Arts				
Economics.....	5.372	-0.196	1.768	10.618
Psychology.....	7.329	9.912	3.808	7.336
Sociology.....	-0.652	8.753	4.829	1.919
Science				
Biology.....	8.159	-2.708	9.742	0.181
Chemistry.....	6.589	-1.636	1.664	10.364
Computer Science.....	9.195	-2.456	-5.935	13.193
Geology.....	9.551	2.564	8.000	-7.099
Mathematics.....	12.500	-4.938	4.082	3.030
Engineering				
Chemicals.....	8.872	5.942	1.923	7.075
Civil.....	8.939	6.325	1.286	8.571
Electrical.....	7.792	5.680	2.280	7.962
Mechanical.....	9.294	5.102	1.456	10.367
Metallurgical.....	8.182	4.034	7.916	5.838
Mining.....	11.754	4.854	5.556	10.088
Professional and Other Disciplines				
Agriculture.....	5.918	6.936	4.865	6.357
Forestry.....	7.540	9.963	2.013	9.539
Home Economics.....	11.442	6.982	6.334	10.830
Library Science.....	7.595	9.804	2.321	14.485
Professional and Other Disciplines				
Social Work.....	4.440	8.502	8.955	9.247
Education.....	17.960	5.075	-0.179	14.337
Physical Education.....	14.865	4.118	12.429	5.528
Nursing.....	6.311	14.384	16.567	5.308
Pharmacy.....	19.064	-10.480	9.594	12.315
Unweighted Average.....	9.044	4.196	4.838	7.713
March to March Δ CPI.....	2.90	4.59	3.88	4.63
1 Q Unemployment Rate.....	0.053	0.063	0.059	0.065
Δ Unemployment Rate.....	0.072	0.190	-0.071	0.102

These perceptible wage signals appear in spite of the basic acceptability of the "vestibuling" hypothesis that in times of higher unemployment the brunt of the adjustment made by firms is borne by new entrants to the labor force.⁵ This occurs because any decrease in employment results in movements down the skill ladder with the persons at the bottom being displaced, in the same way that

⁵ This part of the vestibuling hypothesis is referred to as the "paradigm of the job ladder". In this scheme, workers enter at the bottom of the ladder and climb through skill rungs towards the top; employment contractions reverse this process. See Melvin W. Reder, "Wage Structure and Structural Unemployment", *Review of Economic Studies*, 31: 309-22, October, 1964.

bumping occurs under union seniority arrangements. Workers who have been longer on the job have obtained more “specific” training and are therefore to be “hoarded” during times when production is low.⁶

However, at the same time, labor is being supplied from a population base or from educational institutions at some independent rate. Thus, when employers cut back on hiring, the supply continues to increase as before, and a number of new entrants will be unemployed until hiring expands again, at which time they will be absorbed into the labor force.⁷ Starting salaries will therefore reflect these employment conditions.

TABLE V
Responsiveness of Unemployment Rates of Selected Age Groups
by Sex to One Per Cent Change in the Aggregate
Unemployment Rate, Canada

Ages	Females %	Males %
14-19.....	0.5	2.1
20-24.....	0.3	2.0
25-34.....	0.2	1.3
35-44.....	0.2	1.0
45-54.....	0.2	1.1
55-64.....	0.2	1.1
65 and over.....	0.1	0.8

SOURCE: Calculated from monthly data for 1953-1969 from Statistics Canada.

Table V demonstrates how consistent Canadian data are with the vestibuling hypothesis. A one per cent increase in the overall unemployment rate is associated with a two per cent increase in unemployment for all males under age 25. For females the corresponding relationship holds throughout the age structure, though the level of burden is less severe. In view of the apparent support for this adjustment mechanism from data on age aggregates, what happened to the professional and technical groups that were singled out above?

The data indicates that changes in average starting salaries for the groups we have been discussing are loosely related to whether or not unemployment is increasing or decreasing. This can be seen in Table VI in the relationship between columns (4) and (5). The absolute level of first-quarter unemployment may have a role but it appears to be less important (columns (1) and (4) in the table). Adjustment to real values using the Consumer Price Index does not appear to improve the relationship (columns (2) and (4) or (2) and (5).) For engineering and the health disciplines in particular (as shown by the earlier Table IV), the relationship is still present, but weaker; and changes in starting salaries are still positive and fairly high—possibly more interpretation than this data source can bear.

⁶ This part of Reder’s hypothesis is predicated in the well-known paper by Walter Oi, “Labor as a Quasi-Fixed Factor”, *Journal of Political Economy*, 70: 538-555 December, 1962.

⁷ As in Reder, *op. cit.*

TABLE VI

Reported and Real Average Annual Change in Starting Salaries of University Graduates and Selected Unemployment Rates, 1966 to 1970

	(1) Change in Unweighted Average Starting Salaries %	(2) March to March Change in CPI %	(3) Real Change in Unweighted Average of Starting Salaries %	(4) First-Quarter Unemploy- ment at Time of Wage Offers %	(5) Annual Change in First-Quarter Unemploy- ment %
1966-67.....	9.044	2.90	6.144	5.29	7.16
1967-68.....	4.196	4.59	-0.394	6.30	18.97
1968-69.....	4.838	3.88	0.958	5.86	-7.12
1969-70.....	7.713	4.63	3.083	6.45	10.20

SOURCES: Canada, Dominion Bureau of Statistics, *Prices and Price Indexes*, Cat. No. 62-002 (Monthly)
 Canada, Dominion Bureau of Statistics, *The Labor Force*, Cat. No. 71-001. (Monthly)
 Canada, Department of Manpower & Immigration, *Requirements and Average Starting Salaries; University Graduates*. (Annual)

In summary, if this rather shaky evidence from starting salaries is combined with the more reliable evidence on employment given in Table II, one can infer that over the inflationary period from 1966-1970 (and perhaps earlier), there is an indication of scarcity of certain professional and technical workers. It is possible therefore that an active manpower policy might have a training role in some of these occupations. A closer look at these occupations might tell whether the labor market is making an adequate response on its own.

Data on the professional and technical groups in Canada are not collected in the usual statistical surveys despite their obvious importance. Taxation data, if used carefully, does permit a look at the basic signals that we require here. There are two problems with this data source. One is that with "self-enumeration" the individual chooses the occupation under which he classified himself. This might even be an advantage for the present purpose, and in any case it is not a problem so long as large groups of persons do not systematically alter their classification.

The second fear concerns the income that must be reported for tax purposes, and this is a problem if there are changes in the nature of the income reported (or not reported) over the period in investigation. It is known, for example, that fee recipients have better opportunities to classify joint production-consumption items as expense than do wage recipients. Since we are working with relative changes here we need to assume that the ability to do this does not change substantially over time. Also, for this purpose it does not seem to matter much whether one uses before or after-tax income because occupational ranking does not change that much between reported before-tax income and reported after-tax income. We therefore used reported before-tax income per person classifying themselves as belonging to that group, (Table VII), though the

TABLE VII

Increase in Income and in Number of Persons by Occupation, from Tax Data, 1959–1968
Canada

Occupations	Average Before-Tax Income 1968 (all returns) (Thousands of dollars)	Average Annual Percentage Change in Income 1959–68	Percentage Increase in Income from 1959–68	Percentage Increase in Number of Persons from 1959–68
1. Entertainers and Artists.....	4.652	–1.4	–12.5	186.4
2. Wholesale Traders.....	6.374	1.2	10.2	19.4
3. Investors.....	5.302	2.3	20.3	48.2
4. Salesmen.....	5.958	2.4	22.4	–60.6
5. Public Utility Operators.....	4.002	2.8	27.7	33.6
6. Manufacturers.....	5.575	3.0	28.9	–37.7
7. Proprietors of Construction.....	5.309	3.2	31.7	28.6
8. Retail Traders.....	5.587	3.3	33.2	14.1
9. Other Professionals.....	7.386	3.7	34.9	53.6
10. Forestry Operators.....	4.364	3.7	37.6	–20.1
* Pensioners.....	2.823	3.8	39.5	378.3
11. Fishermen.....	3.990	5.2	41.3	79.6
12. Farmers.....	3.244	4.1	41.4	41.8
13. Municipal Government.....	5.352	4.2	44.9	102.4
14. Employees of Businesses.....	4.979	4.6	50.0	32.0
15. Consulting Eng. and Architects....	21.211	4.9	51.1	11.3
16. Accountants.....	16.139	5.1	53.4	29.4
17. Provincial Government.....	5.462	5.7	64.4	81.2
18. Federal Government.....	5.867	5.9	66.7	28.1
19. Employees of Institutions.....	3.810	6.0	68.7	170.8
20. Lawyers and Notaries.....	23.040	6.3	71.5	21.8
21. Teachers and Professors.....	6.512	6.6	77.0	79.2
22. Dentists.....	19.521	6.8	80.4	16.9
23. Medical Doctors and Surgeons.....	28.934	7.3	88.9	34.4

*Omitted because the role of income in attracting “entrants” may not be meaningful.

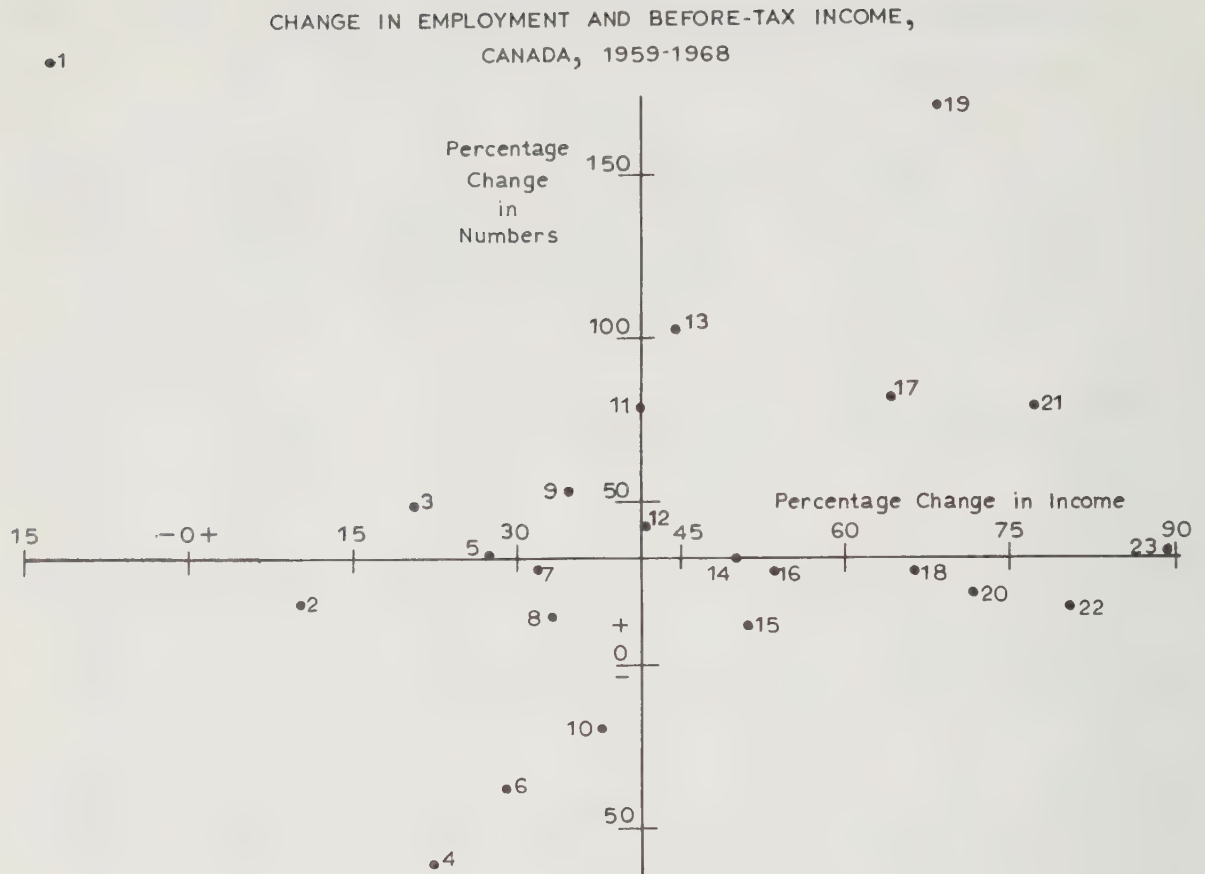
SOURCE: Canada, Department of National Revenue, *Taxation Statistics* 1960–1970 Editions.

“after-tax” findings are given in Appendixes II and III.⁸ Two occupational groupings were discarded as being too heterogeneous to be useful, and so too was the group “pensioners” since it is not clear that income allocates new entrants to that occupation.

Figure 4 has the origin centered at the median change in income and the median change in occupational quantity. This employs a concept of occupational mobility which recognizes that the change in income must increase by *more* than the general change in income in order to signal new entrants. In this scheme occupations in quadrants I and III very close to the vertical axis demonstrate a high degree of allocative efficiency in terms of quantity response to income changes.

⁸ If individuals have perfect perception of the tax they should make career decisions on an after-tax basis.

Figure 4



List of Occupations

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. Entertainers and Artists | 13. Municipal Government |
| 2. Wholesale Traders | 14. Employees of Businesses |
| 3. Investors | 15. Consulting Engineers and Architects |
| 4. Salesmen | 16. Accountants |
| 5. Public Utility Operators | 17. Provincial Government |
| 6. Manufacturers | 18. Federal Government |
| 7. Proprietors of Construction | 19. Employees of Institutions |
| 8. Retail Traders | 20. Lawyers and Notaries |
| 9. Other Professionals | 21. Teachers and Professors |
| 10. Forestry Operators | 22. Dentists |
| 11. Fishermen | 23. Medical Doctors and Surgeons |
| 12. Farmers | |

A good example is municipal government employees (13): a 45 per cent increase in income accomplished a 100 per cent increase in number of employees.

Occupations that are farther in a clockwise direction from the vertical axis indicate markets that are less efficient, in fact for observations in quadrant IV or II the implication is that on this criterion changes in income are not serving an allocation function at all. Perhaps it is not surprising that these turn out to be licensed professions: dentists (22), medical doctors and surgeons (23), lawyers and notaries (20), and consulting engineers and architects (15). Federal government employees (18) comprise another group which shows little sensitivity to allocation, and after that, teachers and professors (21). In all of these cases the economy shows evidence of shortage in these occupations, but supply adjustments are being decided on other grounds.

Bearing in mind some delicate assumptions made above, and the shifting among statistical sources, and remembering that the case against wage guidelines rests largely on the ability of the market to allocate effectively, that case is hardly overwhelming for the occupations mentioned. Guidelines on these groups would involve some productivity loss if the members felt that what appears very clearly to be a monopoly rent was instead a "just price" (and some seem to hold to this strongly). They might then reduce their work pace, and this has importance because these are precisely the skills in short supply. More prudent for inflation and unemployment would be a policy to remove any barrier preventing supply adjustments from taking place.

Two outside studies provide a different window on the same general question. A detailed O.E.C.D. study on the allocation of labor among industries failed to find support for the basic notion that employment responds to wage changes.⁹ Rosenbluth, in reworking the analysis using Canadian data on the same industrial basis, found some positive association between the *trends* in wages and in employment,¹⁰ which can be interpreted to mean that persistent wage signals "usually" bring about the appropriate employment response. This leaves open the possibility for manpower policy either to reduce the response time or to assist with perverse cases where they can be identified.

Conclusions

As far as can be told from the different scraps of evidence that are available, the labor market does perform its allocative function, but it seems to do this rather poorly. In some markets this degree of effectiveness might be good enough, but a poorly functioning labor market has implications for well-being that are both immediate and important.

At least one conclusion for manpower policy follows from this overview and stands on firm footing: there is a need for a consistent set of data on an occupational basis. This is because the simplest and most basic signals are difficult to discern in Canada, and because the occupational breakdown is the only basis which can really be helpful to labor market participants.¹¹ In a rather direct sense this is strong support for the "shortage of information theme" developed earlier.

⁹ The study included data on Canada and, as noted, used statistics classified by industry (because of availability) rather than by occupation. Organization for Economic Co-operation and Development, *Wages and Labor Mobility*, Paris, 1965.

¹⁰ Rosenbluth *op. cit.*, pp. 579-80. Omitting two ambiguous cases he found support for the prediction from price theory in 10 out of 15 industries. If occupational data were available one would expect a better record for the prediction.

¹¹ Or to vocational or manpower counsellors for that matter.

chapter four

INFORMATION IN CANADIAN LABOR MARKETS

Search Costs and Hiring Channels

In chapter two, second section: (b), it was argued that an individual will search for information on employment opportunities so long as the return from this effort is likely to repay the costs, and that the same condition holds for employers. Because there are external diseconomies associated with unemployment it is entirely likely that the private incentive structure would result in the cessation of search activities too soon, that is at a level where the marginal social benefit of search is still greater than the marginal social costs. As well, information in the labor market can have the characteristics of a public good—consumption by any one individual may not prevent others from using the information. Either way, there is justification for active manpower policies to provide current and future information on employment, hours, earnings, vacancies and so forth.

In the provision of this information it is important to follow a principle which, for want of a better name, can be called “Keynes G—rule” on government participation. Keynes argued the principle that “the important thing for government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all”.¹ The G-rule then, is designed to prevent the waste that results from duplication.

In order to follow this principle one must first discover what information would be available *without* an active information policy, largely through the efforts of potential workers and employers, and through private employment

¹ John Maynard Keynes, *Essays in Persuasion*, New York, Harcourt, Brace, 1932, p. 137.

agencies. Recent research has shown that the range of formal and informal channels of information is very wide indeed in the labor market. These include government employment agencies, private agencies, employee referrals, newspaper advertisements, credit and crime records, other employers, school placement agencies, union hiring halls, and word of mouth.²

Among these diverse methods of search the government placement agency is *not* the predominant means, at least in terms of successful "matches" or hires.³ A study in the United States by the Organization for Economic Co-operation and Development,⁴ and some important work underway at the Economic Council of Canada⁵ permit the comparison in Table VIII.

TABLE VIII
Percentage Distribution of Job Matches by Job Search Method
in Canada and the United States

Method of Search	Percentage of all Matches	
	Canada(a) 1968	United States(b) 1963
Direct Hiring by Employer.....	39	36
Relatives, Friends, Employees.....	26	23
Government Employment Service.....	16	16
Newspaper.....	9	11
Private Employment Agencies.....	3	4
Other (incl. letters, trade unions).....	7	10

SOURCES: (a) Economic Council of Canada, *Eighth Annual Review: Design For Decision-Making*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 180.

(b) Organization for Economic Co-operation and Development, *Manpower Policy and Programs in the United States*, Paris, 1964, p. 114.

It is somewhat odd to find such a strong degree of similarity in the two countries, although it is reassuring to find agreement on the general message about the predominance of informal channels. The greatest change recently has been with the "private" channel. An accurate number for private employment agencies for 1972 is probably about double that shown in Table VIII;

² Albert Rees, "Information Networks in Labor Markets", *American Economic Review*, Supplement 56: 559-566, May, 1966.

³ The success depends on the occupation considered. A Chicago area study of several specific occupations found that "... in no case were hires through state employment agencies more than four per cent of the total." *Ibid.*, p. 564.

⁴ O.E.C.D., *Manpower Policy and Programs in the United States*, Paris, 1964.

⁵ Economic Council of Canada, *Eighth Annual Review: Design for Decision Making*, Ottawa Information Canada, 1971, ch. 8, based on some forthcoming work by Dennis R. Maki, *Research and Experimentation in Labor Market Search Behavior*, Economic Council of Canada Special Study No. 21.

all accounts agree on phenomenal growth in private services over the last decade,⁶ my own estimate is that their share may now be as great as 10 per cent of all permanent hires.⁷

If past experience is any guide, there is some danger that the discovery of the relatively small role of government employment services coupled with the legitimate call for the publication of performance measures to permit an evaluation of Canada Manpower's placement activities⁸ will result in an effort by the government service to increase its "share of market". Such a straightforward response would be unfortunate because, given current research, it may *not* be desirable to switch hiring matches to the public channel from, say, word of mouth. Word of mouth is probably cheap and/or efficient while the public employment service may well be more costly.

The most useful response will be to use current and forthcoming research⁹ to pinpoint sub-markets that are not being effectively served by current institutions. Most conspicuous among the sectors not being well-served is the unemployed group where perhaps an additional survey on informational problems would be helpful.

Another problem area is the exceedingly high level of turnover in the Canadian economy. Both public and private agencies make an attempt to separate "permanent" from "temporary" placements, yet it appears that about four million "permanent" hires are made each year—in a labor force that numbers about eight million. No doubt the organization of industry has much to do with this, but it is possible that in some labor markets the matching is poorly performed.

On this part of Canada Manpower's operations there is room for both confidence and optimism. If the temptation to maximize some overall "placement ratio" can be avoided, much can be gained from seeking out problem areas revealed by investigation into information channels in the labor market.

Public and Private Placement Agencies: The Duplication Question

There are three indications that the non-duplication principle has not yet been severely abused. First, the volume of business done by private agencies making "permanent" placements has increased very rapidly over the last

⁶ For the United States the Organization of Economic Co-operation and Development commented that "... there is evidence that the share of the employment business held by private employment services is growing faster than that held by the public services." O.E.C.D., *Manpower Policy and Programs in the United States*, *op. cit.* p. 113. The Economic Council of Canada notes a growth rate in gross receipts of 1300 per cent from 1961-1966 although this includes the "temporary help" part of the industry; *Eighth Annual Review*, *op. cit.*, p. 187.

⁷ Derived from a reconciliation of estimates that Meltz obtained from government counsellors with those made available to me in interviews with private employment companies in July 1971. I am grateful to a number of persons for assistance. See Noah M. Meltz, *Study of Labor Market Information Systems: The Final Report*, Ottawa, Department of Manpower and Immigration, June, 1968, p. 65.

⁸ "... information on placement activities of the Centres and related data should be collected and published in a timely and useful manner so as to permit public monitoring of their operations." Economic Council of Canada, *Eighth Annual Review*, *op. cit.*, p. 194; see also pp. 191-92. Such publication must be accompanied by enough explanation to keep any measure from assuming a public importance which transcends its real usefulness.

⁹ Notably Maki, *op. cit.*

decade—it has probably tripled, though some estimates by industry people were far higher. Further, it is strongly felt that the volume of business of private agencies was far more dependent on the level of economic activity than on whether or not Canada Manpower Centres existed.¹⁰

Second, there is general agreement by public and private officials that the transformation of government employment services from the passive posture under the Unemployment Insurance Commission—where placement was rightly or wrongly viewed as a subfunction of the detective duties involved in tracking down miscreants alleged to be unwilling to work and getting wealthy on their drawings from the fund—into the active posture after 1965 was a genuine transformation which did increase the number of permanent placements that went through formal channels. A look at data from Canada Manpower Centres belies this general consensus. “Permanent” placements through Manpower Centres declined from 960,000 in 1965–66 to 650,000 in 1970–71, although other factors have a role. The data is an indication that the old National Employment Service was doing what it could with placements.

A possible course of events over the later 1960s—but one that needs verification—is that the spread of Canada Manpower offices to many smaller centres increased public placements in areas not being vigorously served by private agencies while the latter made great increases in the cities.

The third indication regarding non-duplication arises because private agencies in Canada operate under a voluntary restriction whereby fees are collected from employers but rarely from employees. It is easy to construe cases where a charge on employees would increase employment, making the additional workers better off, as well as employers and placement agencies. Likely to be worse off are those intra-marginal employees now hired through agencies, because the modification involves stripping off the producer’s surplus of employees now being hired through agencies. Charging the prospective employee is a regular practice in other countries, and it may be that the fee agencies feel that in the Canadian setting this practice would generate enough hostility to make the cost greater than the return they could expect.

Because of this voluntary restriction on the method of charging, it appears that the private agencies must focus their attention primarily on serving the employer. This in turn means that a public manpower service directed toward the worker’s interest (including counselling and the like) is much less likely to be a duplication of services already available.

The temporary help field has grown fastest of all and in the cities is largely in the hands of private agencies (except for some agricultural occupations and some occupations of a non-technical nature in industry). The Canadian Institute of Temporary Help is well aware that one of the most important reasons for their rapid growth is the general increase in negotiated and legislated provisions on social security, bookkeeping, and severance, because these provisions have increased search and separation expenses for most firms in the economy. It is

¹⁰ Expressed in interviews in July, 1971. Much of this should be resolved by L. Fric in his doctoral dissertation on Private Employment Agencies in Canada, to be completed at the University of Toronto.

possible therefore that complicated rules protecting workers raise the price of labor and that private agencies represent “division of labor” and specialization directed at meeting the rules. To the extent that this is so (a) the unemployment induced by the rules is lessened and (b) there is credibility in the claim by private agencies that they are acting as extensions of personnel departments of hiring, a point of some significance.

It is a fact that when the Association of Professional Placement Agencies and Consultants takes offence at the operation of Canada Manpower Centres the matter frequently turns on overtures toward employers and not employees.¹¹ It would be absurd for the public placement service to ignore employers, yet it still appears that Canada Manpower has not given sufficient attention to the complicated relationships that can and do exist here. In general they have come to view private agencies only as competitors rather than as complements in some areas,¹² and this means that no attempt will be made to match workers listed with the public agency with vacancies listed with private agencies. Better matching requires that Canada Manpower Centres treat private agencies as extensions of the personnel department of hiring firms.¹³

The information on a vacancy is valuable to any private placement firm and it would be unwilling to make this information public for free. This “information hoarding” problem does not apply to the public agency.¹⁴ In the circumstances it is appropriate to endorse the suggestion by the Economic Council of Canada that the private agencies be required to give the vacancy information—without the name of the employer—to Canada Manpower¹⁵ who would then be required to get the information to job-seekers, and preferably through an open-file system. The improved matching will have an obvious effect on unemployment and a less obvious but beneficial effect on inflation by improving the choices that are made. The public’s welfare requires this amendment.

At a rough estimate, based on figures from the Department of Manpower and Immigration and from the private placement industry, the average cost of placing a worker is about \$47 in Manpower Centers¹⁶ and about \$8 in private

¹¹ Specifically regarding expenditure on advertising directed at employers. The Association of Professional Placement Agencies and Consultants. Brief to the Honorable Otto Lang, Minister of Manpower and Immigration, October 15, 1970. (Mimeo).

¹² Letter from the Honorable Otto Lang, Minister of Manpower and Immigration to the Association of Professional Placement Agencies and Consultants, November 13, 1970.

¹³ An arrangement here would be worthwhile even though there is a cyclical reason why it may be less valuable than it appears at first blush. Perhaps in the placement role public offices are intended to be “anti-unemployment” while private offices are more directly “anti-inflation” in their impact. Private agencies are very much busier when labor markets are tight, while public agencies, because of the government’s desire to do something when unemployment is high, are faced with the task of increasing placements when no one is hiring.

¹⁴ At least it should not. A Canada Manpower counsellor often has a personal interest in his own list of job-seekers and might want to reserve a job vacancy for his own clients (even if none is perfectly suitable), rather than notifying counsellors in other areas. Procedures have been set up to prevent this but it is regrettable that a full computer-bank is not in existence.

¹⁵ Economic Council of Canada, *Eighth Annual Review*, *op. cit.* p. 194.

¹⁶ From data for expenditures on the Manpower Division obtained from the Department of Manpower and Immigration. The estimate can be lessened by perhaps 15 per cent on very lenient assumptions about the costs to be allocated to the placement of temporary workers.

agencies.¹⁷ At the same time it must be recognized that the government agency deliberately works with hard to place applicants, among others.

On the whole, it seems fair to conclude that most, but not all, of what the Department of Manpower and Immigration does in the sphere of labor market information does not duplicate things which would occur without government participation. Where duplication does occur it is appropriate to agree that, "One is forced to at least grudging admiration of an industry that can thrive on selling at substantial fees a service that the government provides gratis."¹⁸

Evidence on Information Availability by Level of Skill

From data for the United States¹⁹ I infer that workers with higher levels of training also have better information or more skill in conducting their job search. If this is so, then there should be a greater dispersion in the wage rates paid to the persons with the poor information.²⁰ Canadian census data on occupations allows a breakdown into five occupational groups, and these are ranked in Table IX from highest to lowest by income level.

In a general way there is some support for the notion that higher income workers do have better labor market information. The standard deviation of the wage relatives increases from 12 for managerial occupations to 18 for laborers. However, unless clerical workers are more homogeneous in quality, it is difficult to explain the small dispersion in wages for this occupation.

As a test, evidence on wage dispersion leaves much to be desired, although one of the main problems with the test seems to operate in a direction which makes the test stronger. In particular, this problem has to do with the way the occupational classes are delineated, for the degree of homogeneity within any occupational class can differ between classes. *A priori* one might expect more homogeneity among the less skilled groups, and great differences among those with specific training. Of unknown significance is another problem which rests in the fact that the wage comprises a different proportion of the "net advantage" for different occupations.²¹

For the two occupations manager and laborer, a test is possible by province and across five industries. With the interesting exception of Quebec, Table X confirms that the wage dispersion is greater for the less skilled. Parenthetically,

¹⁷ This statistics could need a wide margin for error. I have tried to construct an estimate that excludes taxes since social costs are required for the comparison. The industry supplied "cost" figures for 1970 to which a highly speculative estimate of net profit was added. From this data the maximum conceivable average cost for private placements is \$16 and the minimum for government placements, about \$40. It should be borne in mind that the private placements are mostly in urban areas and often in specialized occupations.

¹⁸ Rees, op. cit., p. 563.

¹⁹ H. F. Zeman, "Regional Pay Differentials in White-Collar Occupations". *Monthly Labor Review*, 94 (1): 53-56, January, 1971. Zeman does not venture any explanation for his data.

²⁰ As argued by George J. Stigler in "Information in the Labor Market", *Journal of Political Economy*, 70 (5) pt. 2: 98, October, 1962.

²¹ Adam Smith would include capital gains as part of the reward to managers to capture the true dispersion. Adam Smith, "*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*"; edited by Edwin Cannan, London, Methuen, 1961, Vol. 1, Ch. 10. There should be much variation in the non-wage "advantages for laborers and little for clerical workers."

TABLE IX
Wage Relatives and Dispersion by Occupational Level
For Provinces in Canada, 1961

Occupational Group	Canada	New-found-land	Prince Edward Island	Nova Scotia	New Brunswick	Quebec	Ontario	Mani-toba	Saskat-chewan	Alberta	British Columbia	Standard Devia-tion
Managerial Occupations.....	100	84	67	79	80	102	106	97	83	95	98	12
Professional & Technical Occupations.....	100	72	68	83	81	98	106	93	88	102	102	13
Craftsmen, Production, Process.....	100	81	60	80	78	93	107	97	92	100	112	15
Clerical.....	100	93	80	88	90	97	105	96	95	100	103	7
Laborers.....	100	76	56	77	76	94	109	99	90	99	117	18

SOURCE: Calculated from Canada, Dominion Bureau of Statistics, 1961 Census of Canada; Series 3.3

TABLE X
Wage Relatives for Managers and Laborers
By Province and Industry In Canada, 1961

	Base For Occu- pation and Pro- vince	Manu- factur- ing In- dustry	Con- struc- tion In- dustry	Trans- porta- tion	Local Ad- mini- stration	Trade	Stand- ard Devia- tion
Nova Scotia							
Managers.....	100	117	116	112	80	91	17
Laborers.....	100	124	84	82	107	69	22
New Brunswick							
Managers.....	100	122	104	109	78	94	17
Laborers.....	100	119	80	93	120	83	20
Prince Edward Island							
Managers.....	100	104	—	106	—	96	5
Laborers.....	100	104	93	119	107	91	11
Newfoundland							
Managers.....	100	126	118	115	79	90	20
Laborers.....	100	126	79	98	84	81	20
Quebec							
Managers.....	100	119	107	110	79	88	17
Laborers.....	100	113	91	103	94	90	10
Ontario							
Managers.....	100	120	103	102	71	90	18
Laborers.....	100	121	82	117	111	74	21
Manitoba							
Managers.....	100	115	109	111	79	99	14
Laborers.....	100	113	90	120	97	74	19
Saskatchewan							
Managers.....	100	121	121	112	89	94	15
Laborers.....	100	119	89	130	103	77	22
Alberta							
Managers.....	100	116	114	104	81	93	15
Laborers.....	100	114	88	118	109	82	16
British Columbia							
Managers.....	100	120	111	112	90	95	12
Laborers.....	100	108	85	117	116	67	22

SOURCE: Calculated from Canada, Dominion Bureau of Statistics, 1961 *Census of Canada*; Series 3.3.

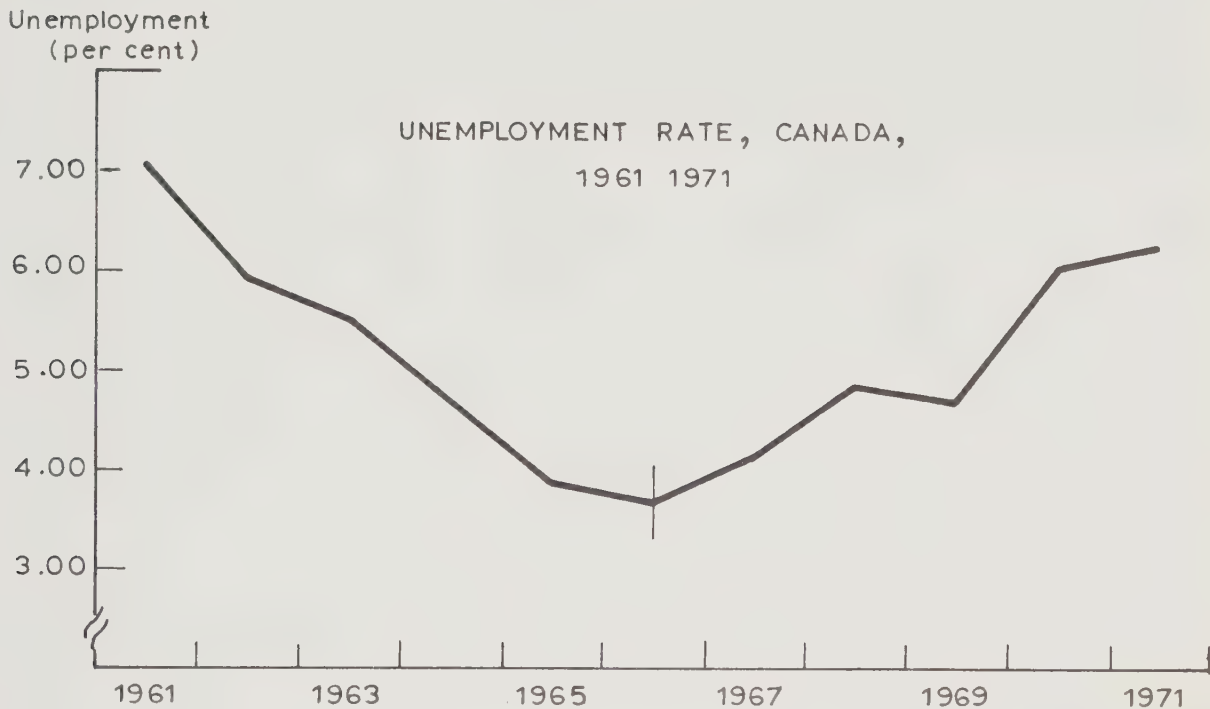
if the size of the dispersion in each table is any gauge, the information does not contradict other seemingly unlikely findings that labor is allocated more efficiently over regions than over industries.²²

²² Mahmood A. Zaidi, "The Labor Market and the Intrafactor Allocation Mechanism in Canada", Ottawa, Economic Council of Canada, 1967. The relatives in the two tables depend very much on the grouping procedure.

Evidence on Unemployment

The provision of information as a public good is intended as a measure to reduce unemployment. Efforts to date have not been trivial. A senior official involved states: "We have put major resources into the development of what I believe is the most comprehensive and modern labor market information system in the world."²³

Figure 5



If we look only at unemployment statistics for some impact of this grand effort, the results are disquieting. Prior to the "active" period, unemployment had been declining from a high of about seven per cent in 1961 to a low of 3.6 per cent in 1966. By the early seventies after several active manpower programs were in full swing the unemployment rate was over six per cent. The unemployed may be forgiven for any lack of enthusiasm for the nearly four hundred Canada Manpower Centres which have sprung up across the country. To them the primary importance of the new offices may be that now someone who is unemployed does not have to go so far to *not* find work—the benefits of this have never been fully appreciated.²⁴ Probably though, there is a very important lesson in these events, and it is that an active manpower policy is an extremely poor substitute for proper macro-economic policy. This experience is certainly not an indictment of manpower programs but it does forcefully show the complementarity of these programs with other macro-economic policies.

²³ W. R. Dymond, Assistant Deputy Minister, Department of Manpower and Immigration, "Manpower Policy—The Canadian Experience", in Industrial Relations Research Association, *Proceedings of the Annual Spring Meeting, May 8-9, 1970, Albany, N. Y.* Edited by G. Somers, Chicago Commerce Clearing House, 1970, p. 19.

²⁴ Apologies to Samuel Clemens who suggested comparable virtues for fishing in the Niagara River.

Labor Market Information in Canada

While it is too early to say for certain, the data hints that higher income workers have better information than workers with less marketable skills, and it might be useful if data in the latter area were disseminated more broadly. From chapter three we found that *forward* information on skills in short supply was inadequate. A valuable start has been made by the Department of Manpower and Immigration.²⁵ Of necessity, most projections thus far have been lamentably crude in not allowing for important adjustments to (and through) wage changes, or allowing for standard economic predictions regarding substitution among factors of production.

Other research with a large potential pay-off for unemployment, inflation, and labor market efficiency, has to do with barriers to entry and with operational aspects of the Canada Manpower Centres. The case for including research on barriers was made in chapters two and three. An important (yet untested) hypothesis on manpower counselling is that there may be substantial differences in the ability of different Manpower Centres to perform their functions. Discussion with field officials indicates that this might be the case, and if so, the next step would be to find out whether the difference is due to managerial phenomena, or to the basic economic situation such as the amount of hiring done through the public agency.²⁶ If the reason turns out to be managerial it would be worthwhile bringing the lagging centres up to the best available practice.

On a much more general level, specifically, on the basic availability of labor market data, there are two useful and recent reviews, one by Sylvia Ostry and Donald Bailey,²⁷ and one by Noah Meltz.²⁸ Both indicate the highly visible gaps in the most elementary information. At present there are widely disparate sources that must be checked, and these involve difficulties associated with attempts to draw generalizations from snatches of data based on different concepts, and on different samples. The difficulties observed in chapter three in trying to discover and interpret the basic signals in the labor market are a testimony to this.

A Policy for Labor Market Information

It can rightly be questioned just how far the margin on search should be pursued or just what return can be expected per dollar of expenditure. The social marginal cost of search is surely increasing as more units are undertaken and there appears to be only limited room for institutional innovations which

²⁵ B. Ahamad, *A Projection of Manpower Requirements by Occupation in 1975; Canada and Its Regions*, Canada, Department of Manpower and Immigration, Ottawa, Queen's Printer, 1969.

²⁶ In smaller cities more employers hire through Canada Manpower Centers. Perhaps too, a lower average plant size in some regions may be important. There are however, large differences in the amount of counselling, testing, etc., which each office does, and these differences may affect the ability of a Manpower Centre to succeed.

²⁷ Sylvia Ostry and Donald Bailey, "Canadian Manpower Statistics", *Canadian Statistical Review*, 42 (3): i-iv, March 1967. DBS 11-003.

²⁸ Noah M. Meltz, "Labor Market Information and Analysis in Canada" in *The Canadian Labor Market; Readings in Manpower Economics*, edited by Arthur Kruger and Noah M. Meltz. Toronto, Centre for Industrial Relations, University of Toronto, 1968, pp. 221-242.

temporarily allay the law of diminishing returns. Also, it may be that only persons with considerable training are fully able to perceive and to make use of important but technically intricate sources of information.²⁹ In addition, there is the "hide and seek" problem which arises because the incentive structure sometimes rewards those who conceal information, and any success at concealment raises the cost of acquiring the information.³⁰

Sometimes the cheapest way to acquire data on the intensive margin (additional information on an already identified worker or vacancy), is by experience—that is by accepting/offering the job. Prior to this, both parties will be careful enough to participate in disassembling activity that makes search costly. On the job, if the supervisor is a grouch or the employee a slouch, this grouch/slouch information should become readily apparent. No doubt a "probationary" period is one method of acquiring this additional information.

The concealment problem also has another dimension which has to do with excessive secrecy regarding information which *has* been collected. There is no reason to believe that this problem is specific to the manpower area³¹ but it certainly is more anomalous when exhibited by a branch explicitly charged with an information providing function.³² There is room for fruitful change here.

In addition there is the usual statistical problem with information which is concealed by noise in the data itself. A set of examples are the surveys of starting salaries which, for budgetary or other reasons, have been based on small floating samples and which yield data of unknown reliability. Much is to be gained from having this data taken over completely by Statistics Canada whose business it is to look after sampling methods and so on.

It does seem apparent that Canadian policy-makers are aware that there is more scope for the provision of public information at the extensive margin (such as the identification of additional job openings or of additional individuals willing to work), than at the intensive margin (additional information on an

²⁹ Mortality and morbidity statistics by region or occupation may be an example.

³⁰ If very successful the "searcher" will not be aware that he should look for information in that area at all. Where the information concerns occupational danger, Workman's Compensation Boards make some attempt to provide this data. This is inadequate on two counts: first, because the information is backward-looking when forward-looking data is needed; second, because compensation boards in Canada have adopted a "subsistence" rule for payments to survivors rather than compensation, and this artificially cheapens the price of accident claims relative to preventative measures.

³¹ The employment Forecast Survey of the Department of Labor has also been criticized for being "confidential" (see Meltz; *"Study of Labor Market Information Systems: The Final Report"*, 1968, *op. cit.*, p. 234), and the Treasury Board's survey is restricted to participating employers. This ignores the public goods aspect of the information and fits a monopsony model which has the implication of a redistribution from employees to those employers in on the arrangement.

On institution-protecting secrecy the best studied case is Keith Acheson and John F. Chant, "The Bank of Canada: A Study in Bureaucracy", a paper presented at the annual meeting of the Canadian Economics Association, Winnipeg, June, 1970. The failure to disclose information raises the cost substantially to a potential user, particularly if the user does not even know of its existence so workers and employers make decisions with imperfect knowledge and analysts waste time duplicating work already done.

³² Despite expenditures of \$3 million per year the Manpower Information and Analysis Branch can report that "... there is no listing of departmental publications available ..." (memorandum dated August 20, 1971). Nor does the library of the Department of Manpower and Immigration have this information.

employee or job that has already been located).³³ Yet so far, active information policies directed at this margin get higher marks for conception than for execution. The greatest lament is that advantage has not yet been taken of the high-speed search capabilities of the computer, although a pilot trial now exists in two Canada Manpower Centres. Implementation of this method should give visible improvement.

One reason for a measure of success is the willingness of the Department of Manpower and Immigration to make a realistic appraisal of its programs and to act upon it (therapy alleged to be uncommon among government departments). An example is the appraisal of information systems performed in 1967-68 by Meltz.³⁴ It was apparent then that counsellors were putting little or no effort into reading the signals in the labor market³⁵ and some attempt has been made to correct this. This effort includes such diverse things as regional editions of *Manpower Review* which appear bi-monthly and present concise and readable summaries of labor market information, and the addition of 30 economists across Canada to collect labor market information and to help counsellors make use of it.³⁶

Not readily available is essential information on the demand for labor, despite five years of work on it. In its first Annual Review the Economic Council of Canada wrote: "Indeed a lack of comprehensive information on the demand for labor is a striking gap in our basic information about the economy. . . . The consequence of this is that economic intelligence of the labor market is highly inadequate. To formulate an active labor market policy without this fundamental knowledge is impossible."³⁷

The first report for a job vacancy series finally appeared in late 1971, though it was not so complete as some had hoped. Initial reports from the job vacancy series show about 40,000 vacancies as an average over a quarter while the Canada Manpower Centres alone were notified of 890,000 permanent vacancies over a year.³⁸ Once the kinks are out, the job vacancy series will fill a large gap. Unlike most Canadian data it will be based on occupational rather than industrial classifications making it significantly more useful because the data will be on the same basis as the appropriate labor market.

Next in importance will be quantity then price data on the same occupational basis. Both of these are important signals that must be seen if the labor market

³³ These margins are discussed in G. J. Stigler, "The Economics of Information", *Journal of Political Economy*, 69: 213-25, June, 1961. The argument that a public employment agency is more effective in markets where "extensive" information is most important is given in Arnold R. Weber "The Role and Limits of National Manpower Policies", *Industrial Relations Research Association Proceedings*, 18: 32-50, December 1965, and quoted on Meltz, "*Study of Labor Market Information Systems: The Final Report*", 1968, *op. cit.*

³⁴ Meltz, *ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p. 43.

³⁶ It is clear that headway has been made although apparently no one is willing to argue that many counsellors are sold on the economic value of economists.

³⁷ Economic Council of Canada, *First Annual Review; Economic Goals for Canada to 1970* Ottawa, Queen's Printer, 1964, p. 177. In 1970-71 the Department of Manpower and Immigration spent \$290 million for occupational training for adults without clear information on occupational demand.

³⁸ From April 1970 to March 1971. Canada, Department of Manpower and Immigration *Annual Report 1970-71*. Ottawa, Information Canada.

is to function properly and if training is to be done in occupations where future shortages would otherwise be most severe. In Canada, data on employment by occupation is most critical because some data on wage rates is now available from the Department of Labor.³⁹ The cheapest source of the missing employment data is surely the vacancies survey, given that the collection mechanism already exists.

The next priority would be an improvement in wage data by occupational group. The wage data that now exists misses important occupations—especially professionals—because it does not go to establishments with fewer than 20 employees. The least costly method of providing this information is surely through the Department of National Revenue which already collects a rich mass of data but presents only a tiny portion of it.

After this data is available there will be room for some to argue that the extensive margin has been pushed as far as it should go. To go this far is essential. The reason is not just so that analysts can get the “fundamental knowledge” of which the Economic Council wrote, not just to gain essential information for manpower counsellors and for training institutions, but to provide the essential and basic signals so that workers and employers can make effective choices.

³⁹ Canada, Department of Labor, *Wage Rates, Salaries and Hours of Labor*, Ottawa, Queen's Printer. (Annual).

chapter five

MANPOWER RETRAINING

The Grounds for Active Policies

The case for government participation in retraining adults rests on grounds similar to the case for government participation in education generally. As indicated in chapter two, Marshall emphasized that natural impediments exist and that these act as barriers to investment in human capital.¹ A second completely separate line of argument is that significant externalities exist with training, and these yield a benefit to the public over and above any benefit captured by the individual. As mentioned in chapter two, second section: (c) there is a lengthy list of potential external effects.²

Of some importance is the Marshall-Becker distinction between general and specific training.³ Training that is *specific* increases productivity only in one firm, and would therefore be provided by that firm, so public spending here would be wasteful. A firm cannot be expected to provide *general* training because, with mobility, that particular firm cannot capture the fruit of its investment. Government can therefore provide this type of training.

¹ Alfred Marshall, *Principles of Economics*, 8th ed., London Macmillan, 1920, reprinted 1964, pp. 466-71.

² Burton A. Weisbrod, "Education and Investment in Human Capital", *Journal of Political Economy*, 70 (5) pt. 2: 106-23, October, 1962.

³ A. Marshall *op. cit.*, Gary S. Becker, "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis" *Journal of Political Economy* 70 (5) pt. 2: 9-49, October, 1962, esp. pp. 12-25 and ff. 14, p. 20.

Of some assistance in evaluating the social usefulness of training for a particular occupation is the benefit:cost technique. The following benefit:cost ratio gives an indication of some of the variables to be measured for a prospective occupation:

$$\frac{\sum_{t=1}^k \frac{P_t (e_t W_t - m_t R_t + N_t + X_t)}{(1+i)^t}}{\sum_{t=1}^n \frac{T_t + P_t Q_t}{(1+i)^t}}$$

In the numerator, the benefits are measured over the individual's life k ; where P_t is the probability that the individual will be alive each period; e measures the probability of employment after training; W is the after-training wage for each period; m is the probability of employment in the old occupation; R is the pre-training wage;⁴ N measures the psychic or other consumption advantages from training;⁵ X is a measure of external economies,⁶ and i is the social rate of discount. The costs are measured over the n training periods and include T , the training cost, Q , the supra-normal costs for travel and support while training, among other things.⁷

Some Magnitudes

As noted in chapter two, overall expenditure on active manpower policies in Canada is large: on a per capita basis, in 1971 it is approximately twice expenditure made in the United States.⁸ It is less well-known that most of the effort is in the occupational training area.⁹ In fact most of the training expenditure since 1967 has been made under the Occupational Training for Adults Act which makes training available to any person who is at least one year past the

⁴ The version of the benefit:cost ratio given in the text follows custom in making the logical error of including pretraining output in the numerator ($m_t R_t$). This is an opportunity cost and belongs in the denominator. The convention was originally established as a useful computational shortcut for calculations concerning *general* education where the trainees have not entered the labor force. For retraining the "net benefit to partial costs" ratio that this process yields is at best, confusing. If 20 welders are retrained as pipe-fitters, the lost output of the welders must be included as costs in the benefit:cost ratio.

⁵ For discussion see Theodore W. Schultz, "Reflections on Investment in Man", *Journal of Political Economy* 70 (5) pt. 2: 1-18, October, 1962, pp. 7-8.

⁶ As in Weisbrod's list, *op. cit.* Among other things, this can include psychic rewards accruing to the community because it need not lament "gifts" made as social welfare payments (though not the payments themselves for these are transfers from society's point of view).

⁷ A lengthier checklist can be found in a useful discussion by Ian Drummond, "Labor Markets and Educational Planning", in *The Canadian Labor Market*, edited by A. M. Kruger and N. Meltz, Toronto Centre for Industrial Relations, University of Toronto, 1968, pp. 243-95, esp. 252-69. An effective brief discussion of federal training programs is Gerald G. Somers, "Federal Manpower Policies" in *Canadian Labor in Transition*, edited by Richard U. Miller and Fraser Isbester, Scarborough, Ont., Prentice-Hall, 1971, esp. pp. 71-78.

⁸ A computation fraught with classificatory and other pitfalls. It is based on U.S. Department of Labor budget figures as given in Charles C. Holt, and others, *The Unemployment-Inflation Dilemma: A Manpower Solution*, Washington, Urban Institute, 1971, pp. 69-70. The manpower expenditures given there total \$2.8 billions, compared with expenditures in Canada of about \$600 millions.

⁹ It is difficult to derive the comparable figures for the U.S. but institutional training plus on-the-job training account for 43 per cent of the \$2.8 billions mentioned as a total in *ibid*, p. 70. For Canada, training accounts for at least 53 per cent of total manpower expenditures.

school-leaving age and who has been out of school for one year if he has dependants. Without dependants a person cannot qualify until he has been working or seeking work for three years.

Federal operating expenditures on training have increased from \$1.5 millions in 1960-61 to an estimated \$323 millions in 1971-72. Expenditures per member of the labor force has increased from \$0.23 in 1960-61 to \$37.37 (estimated) by 1971-72 (see Table XI).

A striking feature of the Canada Manpower Training Program is the large proportion of spending that is allocated to training that is extremely “general” in nature. In 1970, about 42 per cent of the trainees were enrolled for “educational upgrading”, 37 per cent for “skill development”, 10 per cent for language instruction, and 11 per cent for apprenticeship.

TABLE XI
Operating Expenditure on Training Programs for Adults,
and Expenditure per Member of the Labor Force,
1960-61 to 1971-72

Years	Federal Operating Expenditure on Training Programs for Adults \$ (Thousands)	Expenditure per Member of the Labor Force \$
1960-61.....	1,461	0.23
1961-62.....	10,018	1.54
1962-63.....	17,073	2.58
1963-64.....	21,914	3.25
1964-65.....	29,676	4.28
1965-66.....	41,331	5.79
1966-67.....	64,285	8.66
1967-68.....	105,066	13.66
1968-69.....	189,966	24.06
1969-70.....	245,040	30.02
1970-71*.....	289,960	33.93
1971-72*.....	322,800	37.37

SOURCE: Canada, Department of Manpower and Immigration, Programs Analysis Section, (Ottawa, 1967); and *Ibid*, 1971.
*Estimates

The training plans have an impact on regional income inequalities through successful retraining, and also by means of direct training expenditures through whatever multipliers are in operation. The regional impact is becoming more pronounced and could be the result of a straightforward rule which rations training to those who are unemployed and best able to benefit from the opportunity, or it could be partly based on the equity objective.¹⁰

¹⁰ Since this was written, the Economic Council of Canada has made known its feeling that more attention should be given to training those who are economically poor, that is, somewhat more attention to equity and somewhat less to efficiency.

In any case, as Table XII shows, the Atlantic Region received noticeably more of this adult training whether measured as expenditure per member of the labor force, or as expenditure per unemployed person. It is clear that the Pacific Region received the least of this type of assistance while the ranking of the other regions is affected by the criterion selected.

TABLE XII
Operating Expenditures Under the Canada Manpower Training Plan
Per Member of Labor Force and Per Unemployed, Canada and Region
(in Dollars)

	Atlantic	Quebec	Ontario	Prairie	Pacific	CANADA
Expenditure per member of labor force						
1967-68.....	19.72	11.28	16.00	12.72	8.26	13.66
1968-69.....	39.92	29.92	21.14	20.98	10.62	24.06
1969-70.....	57.45	38.59	22.20	25.27	18.42	30.02
1970-71*.....	69.07	41.08	26.11	28.97	24.33	33.93
1971-72*.....						37.37
Expenditure per unemployed person						
1967-68.....	298	214	510	556	161	334
1968-69.....	550	457	594	705	181	497
1969-70.....	767	574	708	875	376	641
1970-71*.....	928	522	610	677	319	577
1971-72*.....						648

*Estimated Expenditures

SOURCE: Canada, Department of Manpower & Immigration, Programs Branch, Ottawa, 1971.

Beyond the issue of regional income inequality, there are a few pieces of evidence which allow comment on the pursuit of equity objectives with the training program, but these are less than convincing. For example, the relationship between a person's age and the pay-off period means that without government intervention "the market" will select younger workers for training. If the government were to follow only efficiency objectives, Manpower would do so too, and with a benefit:cost approach the administrators would select those young persons needing the least amount of training. Somers recently reviewed the age structure of trainees selected, finding that "there is little evidence here of an effort to compensate for the disadvantage of age in the labor market".¹¹

On the other hand, a fair proportion of the trainees are those who had a very small amount of formal schooling—42.5 per cent had eight years or less at the time they were selected (see Table XIII). This is associated with the attention

¹¹ Somers, *op. cit.*, p. 66.

given to “basic training and skill development” in the Canadian programs. Table XIV gives a summary of pretraining earnings and indicates that among persons selected for training, those with lower than average earnings are somewhat over-represented.¹²

TABLE XIII
Age and Schooling Characteristics of Full-Time Trainees in the
Canada Manpower Training Program* 1968-1969

Years of Schooling	Percentage Distribution of Trainees— Both Sexes by Age			
	Age Groups			All Ages
	20-24	35-44	55-64	
0-6 years.....	6.7	21.8	35.7	13.2
7-8 years.....	23.7	35.1	32.0	29.3
9-11 years.....	53.5	35.0	24.1	44.8
12-13 years.....	15.5	6.1	6.4	10.9
14 years & over.....	0.6	2.0	1.8	1.8
Total.....	100.0	100.0	100.0	100.0

*Includes trainees under General Purchase and Apprenticeship agreements.
SOURCE: Canada, Department of Manpower and Immigration, Programs Analysis Section, (Ottawa, 1971).

TABLE XIV
Pre-Training Earning Characteristics of Full-Time Trainees
in the Canada Manpower Training Program*—1968-69

Percentage Distribution of Trainees—by Weekly Earnings in Last Job Before Training	Province and Region					
	Atlantic	Quebec	Ontario	Prairie	British Columbia	Canada
\$ 0**.....	5.7	8.5	10.2	8.3	4.8	8.5
\$ 1-24.....	2.5	4.7	3.5	1.4	2.6	3.5
\$ 25-49.....	14.0	15.2	11.7	6.9	8.3	12.4
\$ 50-74.....	33.9	26.0	23.4	22.4	18.4	25.3
\$ 75-99.....	22.1	19.4	25.5	27.1	14.3	22.8
\$ 100-124.....	13.2	14.2	16.5	20.4	19.7	16.0
\$ 125-149.....	4.2	5.8	5.2	6.7	12.9	5.8
\$ 150-174.....	2.7	3.5	2.5	3.8	11.1	3.3
\$ 175+.....	1.7	2.7	1.5	3.0	7.9	2.4
Total.....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*Includes trainees in public institutions under General Purchase and Apprentice agreements.
**Includes trainees not reporting earnings before training.
SOURCE: Canada, Department of Manpower and Immigration, Programs Analysis Section, (Ottawa, 1971).

¹² Average weekly wages in 1969 were \$117.64 (\$94.51 in Nova Scotia and \$129.35 in British Columbia); *Canadian Statistical Review*, 46(11): 50, November 1971. Information Canada 11-003.

The Economic Council of Canada, in its 1971 *Review* strongly urged that more use be made of apprenticeship, a case that seems fairly convincing, though it brings its own set of problems—specifically the danger of paying firms to do what they would already do without a subsidy.¹³ A \$20 million plan for on-the-job training has been underway since November 1971, and while industry has been understandably enthusiastic, it is not at all clear that administrators have made much effort to separate the “real gains” of the program from cases where firms would have had trainees in any event but decided to accept the public subsidy.¹⁴ Under the current plan, employers receive either 75 per cent of the agreed-upon wage for the job involved, or a tax deduction for 160 per cent of the value of the wage. It would be reassuring to discover that this training is being done in occupations where shortages were prevalent, if such a test can be made.

It is surprising that the main part of the training effort with its emphasis on basic training and skill development is able to show visible success—over two thirds of the non-apprentice trainees acquired jobs (Table XV).¹⁵ The others were either unemployed (19.9 per cent) or not in the labor force (12.1 per cent). The generally high success rate for a program which gives very general training is remarkable and warrants further thought. Perhaps employers hire those who complete the training in the knowledge that persons in this group have demonstrated motivation or persistence or whatever, and are therefore good prospects. There is some evidence (from the same table) which does not contradict this interpretation: of those who did complete their training and get a job, 38 per cent got jobs in “unrelated” areas.¹⁶ If employers are using this simple (and apparently effective) rule, then it is necessary to be less sanguine about the overall success of adult training. The reason is that training affects *who* is unemployed but does not by itself reduce the number of unemployed.

The argument that training does much more than this rests largely on the notion that after training a worker is suited for a job which no one else can do. This can result in a vacuum effect and increased employment as complementary labor is hired. But this argument that training converts “round peg” labor to “square hole” labor is hardly convincing when the training is very general, and even less so when many trainees get jobs in areas unrelated to their training. As Table XV shows, for the main programs, only 35.5 per cent of the trainees got jobs that were in areas related to their training.

As devastating as these problems might be to any attempt to get a meaningful benefit:cost ratio for manpower retraining, other problems exist as well. These include lack of knowledge on what would be the non-training experience, or of any selection bias, or of the effect of macro-economic policies, or of any

¹³ The Council makes its case throughout the *Eighth Annual Review, Design for Decision Making*, Ottawa, Information Canada, 1971, esp. pp. 104-109.

¹⁴ This separation may be impossible, or the policing cost may be higher than it is worth. There is evidence that Manpower is aware of the give-away problem; see *The Financial Post*; April 1, 1972, p. 16.

¹⁵ Perhaps 30-40 per cent had jobs before the training. Apprentice trainees were slightly more likely to gain employment: 17 per cent were unemployed after training as opposed to 26 per cent for the “basic training” group.

¹⁶ This lone statistic is far from convincing. Perhaps the Programs Analysis Section could get a breakdown to test whether employers are hiring on this rule.

TABLE XV
Training Outcome for Canada Manpower Training Program Clients
Completing Full-Time Non-Apprentice Courses
January to December, 1969

	Atlantic	Quebec	Ontario	Prairie	British Columbia	Canada
Number of Employed as % of Total Respon- dents						
Same as course or re- lated.....	32.5	34.6	33.5	38.3	52.6	35.5
Same as occupational goal or related.....	7.1	7.5	6.0	4.9	4.6	6.7
Unrelated Occupa- tions						
Higher Earnings.....	12.5	10.2	12.3	11.8	8.9	11.1
Other.....	16.3	15.0	12.9	15.9	12.4	14.7
Not Employed as % of Total Respondents						
Unemployed.....	22.0	21.4	19.1	14.1	14.8	19.9
Not in Labor Force....	9.6	11.3	16.2	15.0	6.7	12.1
Total Respondents.....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

SOURCE: Canada, Department of Manpower and Immigration, Programs Analysis Section, (Ottawa, 1971).

placement advantage of trainees, as well as the usual problem of choosing the proper interest rate and pay-off period. An able discussion of these and other questions can be found in chapter two of Sewell.¹⁷

In the circumstances, one can have a benefit:cost ratio show almost anything by selecting any of several plausible assumptions, and it is to Canada Manpower's credit that the Department has used the technique with a good deal of caution. On several tenuous assumptions they have mentioned a ratio of over 2.0.¹⁸

In spite of what begins to look like a dubious position, two conclusions remain, and both have useful implications for policy. First, it must be recognized that very little forward information exists to permit Manpower to recognize those occupations which are in short supply.¹⁹ This means that skills are being selected for the training program without any real economic knowledge about shortages. In practice, this occupational selection is done the only way possible in the circumstances—by the seat of the pants. The first recommendation then is that the information so essential for training decisions be acquired as quickly as is feasible.

¹⁷ D. O. Sewell, *Training the Poor: A Benefit-Cost Analysis of Manpower Programs in the U.S. Anti-Poverty Program*; Kingston, Ont., Industrial Relations Centre, Queen's University, (Research Series No. 12) pp. 20-52.

¹⁸ For example, W. R. Dymond, Assistant Deputy Minister, Department of Manpower and Immigration, "Manpower Policy in Canada as a Selective Instrument of Economic Policy", paper given to Economics Department, University of Massachusetts, February 18, 1970, p. 10. (Mimeo)

¹⁹ As shown in chapter four.

The second conclusion is based on a supposition about what the Department of Manpower and Immigration will find when it looks for occupational shortages²⁰—at least on the expectation that their findings will parallel and extend those in chapter three. This means that Manpower would pay much less attention to training welders *et cetera* for the goods producing sector where jobs are expanding very slowly if at all, and much more attention to health services and the professions. This is a major new direction for federal manpower policy, and one that cannot be faced with perfect equanimity for once again these areas fall largely under provincial jurisdiction.²¹ However, the provinces have completely forsaken their responsibilities in these areas, and this is one of the reasons for the occupational maladjustment in the first place.

There is obviously room for some creative and innovative ideas in carrying out this shift in emphasis but the case for the shift itself is undeniable. Much more is done for the worker when he is provided with a skill which is in demand. The whole allocative/efficiency argument requires such a shift, and any contribution to a reduction of inflation does as well. Equity considerations are equally compelling.

Financing Effects

A fundamental change in the economic operation of the plans occurred in 1967 when financing of occupational training shifted from a basis where federal and provincial government shared expenses, to one where the federal government pays 100 per cent of the costs for adults who qualify. The first result one would expect from this would be a price effect, but since federal officials select the trainees (at Canada Manpower Centres), excess consumption by the provinces is not so severe as it otherwise might be.

In the past there was an incentive for a province to negotiate a training contract at one price but to submit charges for a final price that was far higher. While this cost over-run problem is being resolved, a certain amount of accounting resources are required for the policing function—perhaps a necessary cost of Canada's particular type of federal system.²²

In general, it is doubtful that it is ever desirable to have one level of government provide something as a free good to another because free goods are rarely treated carefully.

Supply Price and Training Allowances

The size of the training allowance has economic implications that are not easy to assess. For if the imperfections in the capital market make up the over-riding

²⁰ Current training choices are based on "guesstimates" of regional manpower economists and of manpower counsellors, and one element of their information is a list of "occupational shortages". The list can be helpful but its usefulness is limited by the fact that the "shortage" does not have an economic dimension (it is not tied to a wage). "The shortages" therefore turn out to be in occupations where wages are low: for example, domestic help, or salesmen who must rely on commissions that are low or uncertain.

²¹ A problem that Manpower has faced before, since education is also a provincial matter.

²² This extra cost is common to several government programs in Canada. Considerable ingenuity is devoted to finding ways to spend the money of another level of government and this in turn requires extra watchdog expenses by that other level of government. To the public, much of this activity concerns transfers, except that the misdirected ingenuity absorbs extra resources.

barrier,²³ then no grant at all is required, only a repayable loan. If the public, through Canada Manpower offices is convinced that training individual A is a net social benefit, but A himself, faced with his current system of private and public transfers, and the uncertainty of a new training venture, is not convinced that a loan would repay itself, then the public may still be a net beneficiary even with a grant instead of a loan. The optimal grant in a world where administrative costs are zero would depend on each individual's evaluation of his prospects. But the administrative costs of ascertaining this information are certainly very large, so a "workable" rule is much more effective, and the current system is an attempt to devise this workable rule.

The rule employed bases the support level on an unspecified notion of subsistence, a level which is adjusted annually by an amount not to exceed the annual increase in manufacturing wages.

Some sample support levels are given in Table XVI. In Newfoundland for example, a single trainee living at home receives \$43 per week; with one dependant it is \$57; and this is scaled up to \$77 for the trainee who has four or more dependants. Persons who must live away from home for training receive an

TABLE XVI
 Selection of Support Allowances* for Persons in Training Under
 the Canada Manpower Training Program 1971-1972
 (dollars per week)

	Learning at Home while training		Learning away from Home while Training	
	No De- pendants	Two De- pendants	Two De- pendants	Four or more De- pendants
British Columbia.....	43	72	95	111
Alberta.....	43	71	94	110
Saskatchewan.....	43	67	90	104
Manitoba.....	43	69	92	107
Ontario.....	43	72	95	111
Quebec: Region 4**.....	43	57	80	92
New Brunswick.....	43	62	85	99
Nova Scotia.....	43	63	86	100
Prince Edward Island.....	43	61	84	98
Newfoundland.....	43	63	86	100
Yukon.....	43	72	95	111
North West Territories.....	43	72	95	111

*Allowances differ for persons with 0, 1, 2, 3 and 4 or more dependants. The adjustments for a person who must live away from home is a flat rate of \$23 per week.
 **Quebec has different rates for each of ten regions; region 4 is for Trois-Rivières.
 SOURCE: Canada, Department of Manpower and Immigration.

²³ Marshall, *op. cit.*, p. 466. In a Canadian context this has been raised by H. G. Johnson, *The Canadian Quandry; Economic Problems and Policies*; Toronto, McGraw-Hill, 1963, p. 62. A retraining program might be similar to general training in the three R's where most people gain, so that public finance is "cheaper" than some more detailed costing method.

additional \$23 of support. In general, once Parliament's will to provide support is accepted, the program makes a commendable attempt to adjust allowances for the cost-of-living in each province—although some of the finer distinctions are usually not necessary. However, it is also true that virtually no one concerned with the plan disagrees with the contention that for some occupations (e.g. service jobs) in some of the lower income areas, the level of support is higher than the wage that could be earned working on the job after successful completion of the training.²⁴ For example in the service sector the Canada-wide average weekly wage (before deductions), was \$90.65 in 1970.²⁵

General and Specific Training

A further problem is rooted in the lack of attention to, or unworkability of, the distinction between “general” and “specific” training. As indicated earlier, specific training raises the marginal productivity of a worker in one firm more than it raises his productivity in other firms; general training raises marginal productivity by an equal amount in several firms. The importance of this is that a firm always has an incentive to pay for training that is firm-specific because the worker cannot take his acquired skill to other firms to sell it on his own. Firms are much less likely to undertake expenses for general training because they cannot capture the gain, and there is therefore room for public participation in the provision of general training.

It is apparent that Canada Manpower administrators are aware of this distinction but that they are not always successful in drawing the distinction in practice. Every competently managed firm has an incentive to argue that its own training should be done at public expense.

It is conceivable that, in very unusual circumstances, the public could gain from undertaking specific training. In Figure 6, for example, the firm finds that if it ever should need more than OL man-hours of labor *of standard quality* it must train or upgrade some of the job applicants, and this training cost causes the discontinuity in the supply function VWXY. The firm will use OL man-hours which it can get for a price of OP. The firm finds, in the specific example, that the training cost is not worthwhile. A less careful reading of the labor market as in Figure 7 indicates NQ workers willing to accept employment at the going wage.

Opportunity cost considerations such as welfare payments and future taxes can make it worthwhile for society to undertake the retraining cost. The firm would then observe, in Figure 6, a supply function of VWZ, or one that is analytically equivalent. Public policy can therefore increase employment at the firm by LM man-hours in this case.

²⁴ In Nova Scotia a case came to my attention where a worker received training because of a desire for support assistance rather than for training. A similar case came to light in Saskatoon in interviews conducted by G. Johnson for the Prices and Incomes Commission. Slightly lower allowances would be superior to administrative checks as a method of preventing this misuse of the plan.

²⁵ *Canadian Statistical Review*, 46 (12): 49, December 1971. Information Canada 11-003.

Figure 6

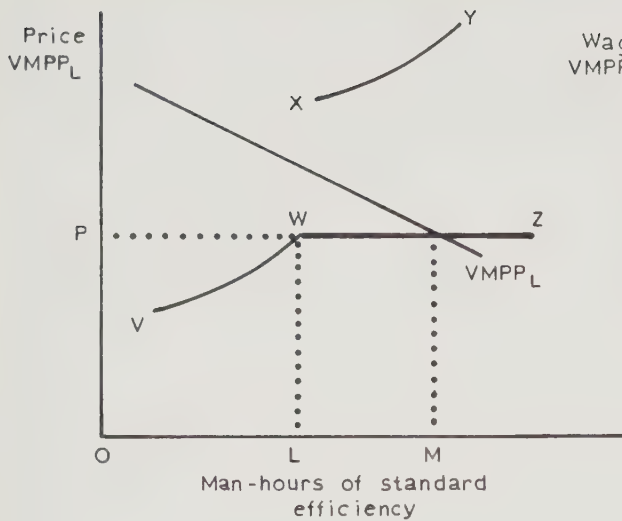
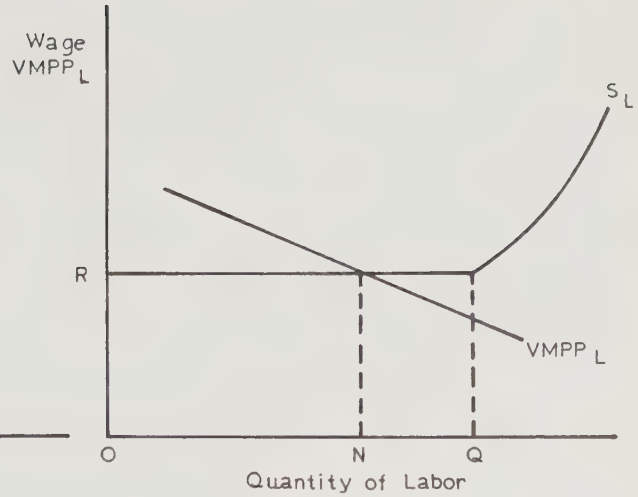


Figure 7



However, a firm finding itself in a situation such as that shown by Figure 8 (perhaps from a recent shift in demand) will be able to make a case for re-training financed by public funds, a case which administrators will find plausible.

Each firm has an incentive to have workers trained at public expense from its own perspective and also from the point of view of the industry. In Figure 9 the firm receives “free” training for Oa workers, raising their marginal productivity in a neutral way that makes them no longer complementary with, nor substitutable for, workers who do not get the additional training.²⁶ Total product increases from $FGb0$ to $EHGb0$ and for highly specific training, the wage remains OW so that the firm is better off by EHF .

Figure 8

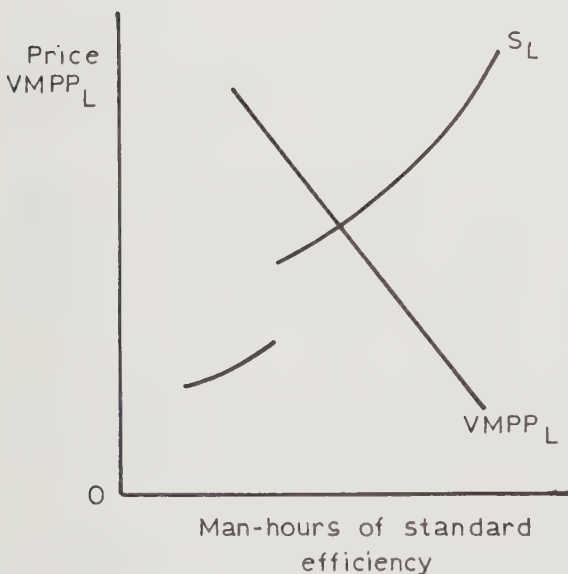
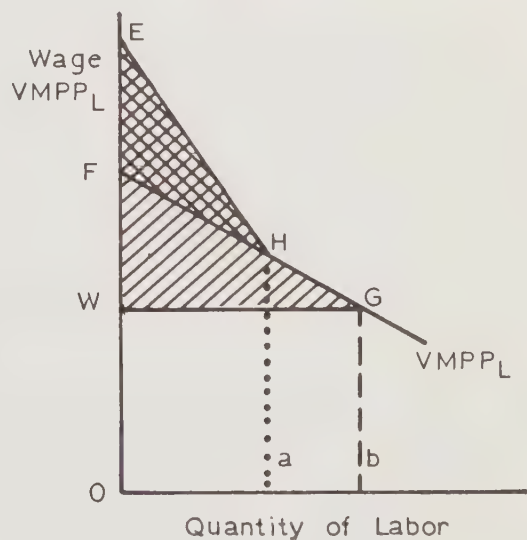


Figure 9



²⁶ It is proper to fear that the newly trained workers working with the same quantity of other inputs might displace some of the other workers so that the total hired is less than Ob (the MPP curve rotating clockwise around a point such as H because of the technical conditions of production). This could be offset by the substitution of labor for other inputs because, in the firm's view, the price of trained labor has fallen relative to the price of other inputs.

The industry will be better off whenever industry-specific training is undertaken because this increases the price elasticity of the supply of labor.

The most flagrant type of training error where a firm is approached with a proposal for converting private expense to public expense²⁷ is presumably under control now, although it is clear that the general problem remains. At a guess, there is probably much more inefficiency and inequity from redistribution of this sort from specific training given at provincial and community colleges where a deliberate attempt is often made to provide training that can be used in some of the firms that are located near each college, an attempt not without merit.²⁸

Very disquieting are continuing approaches being made by Canada Manpower which appear to be offers of "free training" to firms.²⁹ Further, it is not impossible to find examples of federally financed adult retraining that appear to be suspiciously specific. One such involved pipefitters being trained to construct a refinery, work specific enough to require the company's supervisors to assist with the instruction. In the overall problem it is not clear what role is played by:

- (a) the difficulty of defining "specific" in each case;
- (b) the difficulties inherent in providing training with virtually no forward information on expected job vacancies and the like;³⁰
- (c) the problem whereby each province (to which the training is costless) "looks after" its own firms;
- (d) the problems faced by counsellors who must locate occupations where persons taking the training have a high probability of employment after the program.³¹

Main Conclusions

The existence of an active training policy changes the behavior of entrepreneurs by providing an incentive to convert private expenditure into public

²⁷ "... there is a danger that the expanding schools may be taking on training functions which should be the business of employers. In our interviews with Canadian leaders we received some evidence of such developments. We were told by one employer's representative, for example, that education authorities had offered to undertake for his company a training scheme which ordinarily it would have had to do on its own." Organization for Economic Co-operation and Development, *Manpower Policy and Programs in Canada*, Paris, 1966, p. 122.

²⁸ There is much merit in this attempt so long as the Marshall-Becker distinction is clearly understood. Although federal expenditures (1970-71) of \$4.8 million on training in industry and \$27.7 million on apprenticeship (regular) are hardly trivial, there is much greater scope for redistribution with provincial (education) expenditures than with federal expenditures (on adult retraining). The research which would answer this question has not been done.

²⁹ "... under the Canada Manpower Training Program (CMTP) the Department can train or retrain workers to meet particular employer needs." Canada, Department of Manpower and Immigration, *Manpower Profile, Cornwall Area*, Ottawa, p. 9.

³⁰ See chapter four.

³¹ Selection failure of this type is far more "visible" than errors in providing specific training and therefore more to be avoided. Further, well-intentioned counsellors may feel that they have "created" new jobs when persons receiving rather specific training are hired after the instruction period.

expenditure. It would be valuable if an attempt were made to seek out suggestions for innovative ways to restructure the incentive system so that,

- (a) the temptation to convert private costs to public is removed,
- (b) “discretionary” grants are ruled out, and
- (c) the necessity for administrative attention is minimized.

A shift in training policy away from the goods-producing area where skills were in short supply in the nineteen fifties and early sixties, to the parts of the service sector where manpower will be in short supply in the seventies, is suggested by data that is not precise enough,

- (a) to yield convincing benefit:cost calculations, nor
- (b) to identify occupational shortages distinctly.³²

If these shortages are not identified there is a grave risk that trainees who do get jobs might merely be displacing others who would have held them. Thus, there is a compelling case for increasing the share of training resources devoted to seeking out information on future occupational shortages.

³² The Manpower and Immigration Department must be commended for collecting data which makes a beginning at answering some of these difficult questions.

chapter six

MOBILITY PROGRAMS

The Basic Model

The model usually employed to handle mobility can be briefly summarized as follows: a worker has an incentive to move from occupation or area B to A whenever the present value of his expected future earnings in A exceeds the present value of his expected future earnings in B by more than the cost of moving from B to A.¹

In this scheme the private benefit:cost ratio is:

$$\frac{\sum_{t=0}^k \frac{Y_t^A}{(1+i)^t}}{\sum_{t=0}^k \frac{Y_t^B}{(1+i)^t} + C} \tag{1}$$

where i is the individual's personal time preference rate of interest, k is the number of years of work remaining before retirement, Y^A is the individual's after-tax income in A, and C is the private cost of moving from B to A.

For a social benefit:cost ratio one adds social costs to the denominator and social benefits such as increased tax payments or decreased welfare payments to the numerator. It is not always recognized explicitly that use of this technique makes interpersonal comparisons and that it assumes away the reliable law of diminishing marginal utility.

¹ Larry A. Sjaastad gives a concise treatment of migration as an investment decision in the oft-cited "Costs and Returns of Human Migration", *Journal of Political Economy* 70 (5) pt. 2:80-93, October, 1962.

In this benefit:cost form, the model suffers a serious deficiency—untestable oversimplification. To the individual in question, not only does money matter, but *only* money matters; no allowance is made for non-financial considerations. Regression of mobility on wages is a fairer game as the procedure gives a measure of the importance of omitted variables.² With the benefit:cost technique one could simply be measuring the non-financial economic factors.

The proper benefit:cost ratio is:

$$\frac{\sum_{t=0}^k \frac{Y_t^A}{(1+i)^t} + \sum_{t=0}^k \frac{M_t^A}{(1+i)^t}}{\sum_{t=0}^k \frac{Y_t^B}{(1+i)^t} + \sum_{t=0}^k \frac{M_t^B}{(1+i)^t} + \bar{C}_F + C_{NF}} \quad (2)$$

where M_t^A is the dollar value of enjoyment in period t when in A , M_t^B is the corresponding value for B , and C_F and C_{NF} are the financial and non-financial cost of moving from B to A . Each individual embodies a certain amount of sunk human capital which allows him to look after his tastes at low financial and psychic cost in B but not necessarily in A , so that the expected value for M_t^B will be greater than M_t^A , and C_{NF} will not be trivial.

Whenever an investment is made in human capital that is highly specific to one area (language is a suitable example in Canada³), the compensatory wage differential must be large. The M terms are especially important for geographic mobility for it is often impossible to work in A and still live in B . For some of these matters marginal theory is inappropriate. For example, one cannot go to Linacre, Saskatchewan and have two-fifths Vancouver and three-fifths Winnipeg. On the main point though, a conventional benefit:cost ratio may be telling us more about:

$$\sum_{t=0}^k \frac{M_t^A - M_t^B}{(1+i)^t} \text{ and } C_{NF} \quad (3)$$

than about total benefits and costs.

Three things follow: one is a healthy skepticism regarding some of the extremely high benefit:cost ratios that have been reported (8:1 in early work at the Department of Manpower and Immigration); the second is that some of the inter-regional differences in income may be equilibrium differences for, as we have known for 200 years, the net advantage is important, not just the wage level; third, if society wants a number of persons to move from B to A then a substantial mobility payment may be necessary to compensate for (3) above, and for C_{NF} .

² Although as Lowell F. Galloway has noted, the usual term for the cost of moving is distance between locations, and this unwittingly serves as a measure of psychic disutility as well as a proxy for the cost of information. *Manpower Economics*, Homewood, Ill., R. D. Irwin, 1971.

³ It may be necessary, as another example, to recognize differences in sharing conventions between rural and urban areas. Those who have participated in sharing as donors in area B have invested in an insurance scheme which is not of value in area A .

Reasons for Subsidization of Mobility

There are three general conditions which can require intervention, although, it is necessary to have a certain omniscience with respect to M_t^A and M_t^B . These are:

- (a) impediments in the capital market;
- (b) ignorance;
- (c) externalities and social opportunity costs.⁴

(a) Impediments in the Capital Market

As discussed earlier, inability to borrow money on human capital prevents the investment in training, and the argument applies to mobility as well. Again, if perception is perfect, only a loan is required—not a grant—because if this imperfection is the only problem, the individual will be aware that an investment in training will repay the borrowing expense.

It is difficult to say whether or not this has been of significance in Canada. The Manpower Mobility Program began as a loan scheme but after one year, it was converted to a grant system. (This at least has virtue of making a savings on the cost of collecting repayments on the loans. As well, the grants go to persons who are “long-term” unemployed—persons out of work for four of the last six months—so that the transfers go to persons with a high marginal utility for income). There was no flood of applicants when this barrier was first removed, the unofficial explanation being that the availability of grants and loans was a well-kept secret.

(b) Ignorance, or the Shortage of Information

One suspects that some of those arguing a case based on “ignorance” do so on the grounds that their appreciation of the situation is superior to that of the person alleged to benefit from a move. Comparable to this is any argument which arises through the failure to incorporate M , above. These two versions are clearly defective.

On a slightly different tack, “It is a well-known proposition in welfare theory that the over-estimation of actual risks in individual decision-making creates sub-optimal results.”⁵ It is true that a subsidy will correct this situation. However, while the statement is true it is not all clear that it has any empirical content for it can be argued the other way around⁶—persons might underestimate the actual odds against success. Canadian data are hardly persuasive

⁴ This follows the general scheme from chapter two Vanderkamp employs four conditions by splitting (c) above into externalities, and “existence of other subsidies”. John Vanderkamp “Toward a Theory of Labor Mobility”, Vancouver, Department of Economics, University of British Columbia, 1970, (Discussion Paper no. 47), pp. 29-31.

⁵ *Ibid*, p. 29.

⁶ As Adam Smith did. He believed that a person enlisting in the army saw a thousand chances for valor that never occur, and that men suffer from an “...over-weening conceit in their own abilities...” such that they always overestimate their chance of success. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Methuen, 1961, VI, Ch. 10.

one way or another. For example, the occupation “entertainers and artists”—an occupation with a small chance for a large success—had the slowest rate of increase in income for the decade 1959–1968 (–12.5 per cent) for the 25 occupations studied, while at the same time it had the most rapid rate of increase in number of persons (+186 per cent).⁷ As stated, the case is hardly compelling one way or another.

An early review of mobility research indicated that the shortage of information was so crucial that the “rational” market model was inappropriate.⁸ However, it has been demonstrated that it is not necessary that *all* participants in the labor market have the correct information; it is sufficient that several persons have it so that the correction can take place at the margin.⁹ In a dynamic context we are dealing with rates of change or rates of adjustment and the critical question then becomes whether or not the shortage of information slows down the process of adjustment to a rate which is below that of the disequilibrating force.

It is also possible to argue that the individual cannot foresee that his tastes will change when he moves to the new area and that he will be better off then than he perceives with his current set of preferences. However, given that the individual has an incentive to try to make the wisest choice for himself, it is difficult to see why errors in his perception should be in one direction. For example, a 20-year-old male leaving an area can hardly be expected to appraise his morbidity and mortality probabilities with any precision. Once again the argument is far from persuasive.

(c) Externalities and Social Opportunity Costs

One of the external effects in which we are most interested is the presumed lower rate of inflation which follows an improvement in allocation in labor markets. The empirical significance of these externalities has yet to be established—one is never sure whether this difficulty stems from the ephemeral nature of the concept itself, or from the diminutive size of the external effect. Certainly allocative efficiency depends to a great extent on mobility, but most of it surely depends upon unsubsidized mobility, and it is extremely difficult for an administrator to direct a subsidy specifically to the marginal group that would not move without the subsidy but would move with it. So far as “advised” mobility goes, it is likely true that immigration policy has been more important for allocative efficiency than has intra-Canadian mobility directed by Canada Manpower counsellors. This can be expected from the skills of the migrants, and from the fact that expenditures for the Immigration Division are more than three times those of the Mobility Program.

A second externality concerns the multiplier associated with expenditures of an individual in region A and in region B. We do have one official’s guess

⁷ Based on data in chapter two and ultimately from Canada, Department of National Revenue, *Taxation Statistics*.

⁸ Herbert S. Parnes, *Research on Labor Mobility; An Appraisal of Research Findings in the United States*, New York, Social Science Research Council, 1954. (Bulletin No. 65).

⁹ Simon Rottenberg, “On Choice in Labor Markets”, *Industrial and Labor Relations Review*, 9: 183-99, January 1956; *Reply* 9: 636-43, July, 1956 and *Reply* 11: 102-03, October, 1957.

that the employment multiplier in the high income region to which an individual moved is greater than the multiplier loss in the region from which he came.¹⁰ However, even if this is true, the welfare implication is not unambiguous when the marginal utility of income is declining. Moreover, Vanderkamp's alarming estimates on employment multipliers suggest that "For every five unemployed people leaving the Maritimes, two previously employed persons become unemployed."¹¹ For five who move therefore, the net gain is really three and adjustment is that much more difficult to achieve.

In special circumstances, the individual may find that his welfare is best looked after by receiving some kind of public payment or by criminal activities, rather than taking a chance on moving to a new area where he might find work. For such a person an outright transfer or a mobility payment may be cheaper than the alternative.

In addition to any of the above, one is left with the feeling the Mobility Program is very much directed at the equity objective rather than just at efficiency, and that a second motivating force is an attempt to improve the regional distribution of income. It is certainly true that voluntary movement is a force which operates in the direction of income equality but a force that is "too weak" in the eyes of most Canadians. If this is so and the implications are fully understood, transfers in the form of mobility incentives have additional justification.

Given the objective, a lump sum grant to persons who would not otherwise move is a proper policy. The trick is to discover the optimal size of the grant, and to ensure that most grants go to those who would not move otherwise. And if persons generally see non-financial reasons for not moving, the economic inducement must be large enough to compensate for these other advantages.

Canadian Mobility Experience

Research on Canadian mobility has shown five things of which we can be fairly certain and several other things of which we are less certain. First of all it is apparent that the economic variables are of substantial importance—income plays a major role in mobility decisions.¹² Second, research by Stone,

¹⁰ A. N. Polianski, "Manpower Mobility Program—A Pilot Project in the Method of Evaluation of Government Programs", in *North American Conference on Labor Statistics, 25th, Toronto 1967. Proceedings*. June 12–16, 1967, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1968, pp. 175–201.

¹¹ This arises because of the cessation of expenditures based on transfer payments. John Vanderkamp, "The Effect of Out-Migration on Regional Employment", *Canadian Journal of Economics* 3:541–549, November, 1970, p. 546. From the national perspective the welfare payments are transfers which need not be included by those who care to defend the notion that the marginal utility of income is constant.

¹² John Vanderkamp, "Inter-regional Mobility in Canada: A Study of the Time Pattern of Migration", *Canadian Journal of Economics*, 1:595–608, August, 1968.

Thomas J. Courchene, "Interprovincial Migration and Economic Adjustment", *Canadian Journal of Economics*, 3:550–576, November, 1970.

Leroy Stone, *Migration in Canada: Some Regional Aspects*. Ottawa, Queen's Printer, 1969. (1961 Census Monograph).

Marvin McInnis, "Provincial Migration and Differential Economic Opportunity", Ch. 5, in *ibid*, pp. 131–202.

Courchene, Vanderkamp and others has substantiated the fact that non-financial costs and returns by whatever name are important. Third, distance is of substantial importance although the exact role that this variable is playing is not yet fully understood. Fourth, virtually all research indicates that mobility has a positive role to play whether from the point of view of labor market efficiency or from the point of view of welfare more directly. However, this agreement is not unanimous.¹³ Finally, the expectations from investment theory based on a notion that the pay-off period for investment in human capital is longer for persons in a younger age group is validated from research by Vanderkamp, Courchene, Stone and others.

Other factors that seem to be of importance but are not agreed upon entirely are the following: information appears to play a role and has received some confirmation recently;¹⁴ work by Courchene has indicated that government transfers to low-income areas affect mobility adversely as is predicted by economic theory;¹⁵ research on kin networks indicates that economic assistance is granted through these networks even in urban areas, so the existence of family in the receiving area is of some importance;¹⁶ finally it appears that income in the sending area has a role and it is probable that this is to cover the transportation cost.¹⁷

Research by the Organization for Economic Co-operation and Development¹⁸ and by Stone¹⁹ has shown that mobility rates in Canada are high by international standards.

Types of Mobility Assistance

Mobility assistance has evolved through three phases. Prior to 1965 a modest program operated through the National Employment Service. The program provided grants to workers who move from designated labor surplus areas to other areas, and covered expenses for relocating the household. This assistance was available only to workers who could not pay such cost themselves and required administration of a means test.

In 1965 The Manpower Mobility Program was introduced. The program did away with the means test and provided loans at six per cent interest, and grants to workers who were unemployed for four of the last six months. In a year and a half, fewer than 3,000 persons took advantage of this plan.

¹³ One review has little faith in the equilibrating income changes which might result from incremental movements: "The massive migration of the population is neither socially nor economically desirable and we reject this possibility". *Report of the Special Committee on Manpower and Employment*, in *Debates of the Senate*, 4th Session, 24th Parliament, 1960-61, Ottawa, Queen's Printer, 1961, p. 876.

¹⁴ My interpretation is the author does not draw this inference. See M. McInnis, *op. cit.*, pp. 179-83.

¹⁵ Courchene, *op. cit.*, pp. 565-67 and p. 571

¹⁶ Michael Young and P. Willmott, *Family and Kinships in East London*, London, Routledge, Kegan Paul; Michigan University *Detroit Area Study, A Social Profile of Detroit, 1955, A Report*. Ann Arbor, Michigan, 1956.

¹⁷ Courchene, *op. cit.*, pp. 561-62, 573.

¹⁸ Organization for Economic Co-operation and Development, *Manpower Policy and Programs in Canada*, Paris, 1966, p. 69. (Reviews of Manpower and Social Policies No. 4).

¹⁹ Stone, *op. cit.*, pp. 61-63. He found that for the five-year period 1956-61 the ratio of movers to total population was .44.

In 1967 the Mobility Program moved to a straight grant system and did away with the rule that restricted operations to designated areas. Three types of grants are now available: trainee travel grants, exploratory grants and relocation grants.

(i) Trainee Travel Grants

Adult trainees who are enrolled under the Occupational Training Act are eligible for travel allowances when they must leave their own community to take the training.

(ii) Exploratory Grants.

Unemployed persons having difficulty finding work in their own area can be authorized by their Canada Manpower counsellor to receive an exploratory grant which enables the worker to search for jobs in nearby areas. His family can be given a living allowance for up to four weeks in amounts from \$12-\$40 per week depending on family size. The travel allowance is based on the cheapest method of transportation to the area where the search will be conducted.

(iii) Relocation Grants.

If the worker finds a job he can obtain a relocation grant which covers his entire travel and removal expenses, plus a resettlement grant of \$100-\$1000 depending on family size, as well as a housing grant of up to \$1,500 if the individual sells his own home and buys another at his new location.

Some Magnitudes

On the basis of a comparison with aid given in the United States, Canada's mobility assistance appears to be large indeed. Each country spends about \$7 million, so on a per capita basis Canada's assistance is more than 10 times that of the United States.²⁰ Perhaps this might be expected in view of the elongated "linear" nature of Canada's population distribution, and the higher mobility expenses arising from language and cultural heterogeneity. Too, it must be borne in mind that the programs in the United States are more in the nature of pilot experiments than any concerted effort.

To gain a better perspective it is necessary to recognize that total mobility has been and is very high in Canada even without federal support.²¹ The Organization for Economic Co-operation and Development recognized this,²² and Leroy Stone's figures indicate that even for 1956-61 more than a million persons moved every year.²³ The 7,400 persons receiving relocation grants in

²⁰ At the Queen's Conference R. A. Jenness suggested a ratio of 12 to 1. R. A. Jenness, "Manpower Objectives, Market Information and Mobility Incentives", Meeting of Canadian Labor Economists, February 25-27, 1971, Queen's University, Kingston.

²¹ Assistance by employers is likely of importance, and would be a useful statistic. It is not certain what this means for mobility models but it is reasonably certain that private assisted mobility payments exceed public assisted mobility payments in total.

²² O.E.C.D. *Manpower Policy and Programs in Canada*, 1966, op. cit., p. 69.

²³ Leroy O. Stone, op. cit., pp. 61-63. The ratio of all movers to total population for the five-year interval was .437 for Canada as a whole. About 60 per cent of the movers made intra-municipal moves.

the 1969–70 year represent a small portion of all movers—less than two per cent of all families that move. Furthermore, persons assisted with relocation make up a little over one per cent of the number of unemployed.²⁴

It is also true that in terms of Canada's total active manpower policy the mobility program is but a small part. For example, expenditure on training is over 50 times the amount spent on mobility, and the Mobility Program spends a little over one per cent of the Manpower budget.

Table XVII tells more about the number of persons affected since the grant plan began in 1967–68.

TABLE XVII
Number of Persons, Total Cost and Average Assistance
for the Three Types of Mobility Grant,
1967–68 to 1969–70

	No. of Persons	Total Cost \$ (Thousands)	Average Grant \$
Trainee Travel			
1967–68.....	18,277	352	19.26
1968–69.....	31,727	562	17.71
1969–70.....	34,595	786	22.73
Exploratory			
1967–68.....	4,676	119	25.45
1968–69.....	6,351	211	33.22
1969–70.....	7,784	356	45.75
Relocation			
1967–68.....	6,200	2,589	420.00
1968–69.....	6,591	3,329	505.00
1969–70.....	7,400	4,772	640.00

SOURCE: Canada, Department of Manpower and Immigration.

In 1969–70 about 35,000 persons received trainee travel grants with an average value of only \$23. The connection between trainee travel grants and mobility is complex and not as yet made clear. Nearly 8,000 persons received exploratory grants with an average value of about \$46—an indication that most of the exploring is done nearby and not in another economic region; and 16 per cent of movers receiving assistance cross regional boundaries.²⁵ The bulk of the expenditure was on relocation grants but only about 7,500 persons received this aid. In these terms then, mobility incentives make up a small part of Canada's active manpower policy.

²⁴ Schnitzer estimates four per cent, but this is surely an error. Martin Schnitzer, *Regional Unemployment and the Relocation of Workers, The Experience of Western Europe, Canada and the United States*, New York, Praeger, 1970, p. 93.

The Economic Council cites one per cent; Economic Council of Canada, *Eighth Annual Review, Design for Decision Making*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 147.

²⁵ Economic Council, *ibid*, p. 151.

Plan Execution

Trainee travel grants are closely monitored and available only to persons who must travel to take training. Exploratory grants might be more susceptible to abuse, but it hardly seems profitable for anyone to take a chance on getting past a counsellor, and undergoing the "hassle cost" for \$45. As well, about 50 per cent of the recipients of exploratory grants do find work, an indication that these have been used properly. The relocation grants (usually between \$200 and \$1,000 and averaging \$640) are a stronger temptation, but as noted, very few of these are made. In fact as projects go, the whole Mobility Program is extremely small—the \$6 million spent in 1969–70 is what a single firm can receive under the Regional Economic Expansion Program.

Of importance is the genuine attempt to live up to the spirit of the non-duplication rule.²⁶ The program makes an explicit attempt to identify and assist the particular kind of person who can benefit from mobility but who would *not* move on his own. On execution, the mobility plan scores higher than the training plan because it is measured against the more demanding standard.

Mobility Programs, Unemployment, and Inflation

In the broad range of activities carried on by the Government of Canada it is unlikely that any program has had more conscientious evaluation than the Manpower Mobility Program. At a guess this has kept the program from growing as rapidly as those not subjected to the same scrutiny. A 1967 cost: benefit analysis was performed by A. N. Polianski,²⁷ and R. A. Jenness²⁸ has presented a more sophisticated manpower mobility model which has proven to be useful for some specific purposes—though not for choosing the optimal scale of operation.

Two contributions that were made with this mobility model are:

- (a) an estimate of how long a worker will stay at a new job, and
- (b) an estimate of mobility that would have taken place without assistance, both of which are laudable attempts to get at the *net* contribution of federal mobility assistance.

The exercise helped to zero in on mobility candidates who are most likely to be successful in a new location and least likely to move without assistance.²⁹ The chief weakness of this work, and of Polianski's earlier work is the omission of the non-financial costs and returns mentioned above as:³⁰

$$\sum_{t=0}^k \frac{M_t^A - M_t^B}{(1-i)^t} - C_{NF}$$

²⁶ See chapter four, first section.

²⁷ A. N. Polianski, *op. cit.*, 25th. pp. 175-201.

²⁸ Robert A. Jenness, "Manpower Mobility Programs", in *North American Conference on Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies, Madison, Wis., 1969. Proceedings*. G. G. Somers and W. D. Wood, eds, Kingston, Ont., Industrial Relations Centre, Queen's University, 1969. pp. 184-220.

²⁹ These were older married workers.

³⁰ The importance of this omission was indicated in different ways by the two critics of the model at the Wisconsin conference and has been pointed out by Jenness as well. See *North American Conference on Cost-Benefit Analysis of Manpower Programs, op. cit.*, pp. 194-195 and H. S. Parnes, *ibid.*, pp. 221-224 and G. McKechnie, *ibid.*, pp. 224-229.

In surveying the earlier version of the Mobility Program Polianski arrived at 8:1 as the benefit:cost ratio excluding non-financial costs and government administration expenses (and a higher ratio on other assumptions). Even if this is a long way from the real ratio, expansion of mobility activity does not appear to be in danger of being uneconomic. Other evidence by Vanderkamp and by the Economic Council of Canada (which believes that a ratio of 2.5 may not be far off), is consistent with an expansion of the Mobility Program, or at least some parts of it.³¹ In chapter three the scarcity of labor market information was outlined; a strong case exists therefore for the expansion of exploratory grants. They cost little and evidently pay off with a job about 50 per cent of the time.³²

Thus far the Manpower Mobility Program has done precious little for any mobility except that on the shortest scale—\$45 for an exploratory grant hardly allows one to scour the ends of the earth, and more than 80 per cent of all relocations are within the same province.³³ There is a case of allowing some low income workers to move to regions with full employment.³⁴ When the job vacancy survey becomes fully operational the choice of occupation and region can be made with far better information than is available now. This applies to unassisted moves (which make up more than 98 per cent of all moves) as well as those receiving grants, and should therefore reduce the disappointment evidenced by our current high rate of return migration. This in turn implies an increase in allocative efficiency as well as the obvious welfare gain.

The high degree of mobility in the labor force has served Canada well. This mobility has been in the proper direction to produce welfare gains but not of sufficient magnitude to substantially narrow income differentials. The Manpower Mobility Program has had some success but thus far it has been too small to be of importance. All things considered, including the current size of alternative programs,³⁵ the Mobility Program appears to have substantial potential for improving economic welfare and improving our performance against unemployment and inflation.³⁶

³¹ See John Vanderkamp, "Inter-regional Mobility in Canada: A Study of the Time Pattern of Migration", *op. cit.*, pp. 595-608, esp. p. 608. See also Economic Council of Canada, *Third Annual Review* and especially *Eighth Annual Review*, *op. cit.*, p. 154.

³² R. A. Jenness offered this estimate at the Queen's University Conference of Labor Economists, *op. cit.* Even if half of the successful job-seekers are persons who would have gone without federal assistance, this is still \$90 well invested.

³³ R. A. Jenness, "Manpower Objectives..." *op. cit.*, p. 10. The expansion in the last few years has been mostly with smaller grants. In the former plan, as Polianski observed, at least one third of the recipients changed province; *op. cit.*, p. 180.

³⁴ This emphasis on a "vacuum" effect whereby the old job will be occupied by the next person on the skill ladder, with climbing by persons from below eventually removing a person from the "vestibule" as discussed in chapter two. The process is consistent with our experience on hires and lay-offs. See Melvin Reder, "Wage Structure and Structural Unemployment", *Review of Economic Studies*, 31:309-22, October, 1964. Despite macro-economic benefits, employers and Canada Manpower counsellors consider it "improper" to subsidize employed workers to move away, so the best that can be done may be to provide the opportunity to choose to move during a spell of unemployment. With minimum wages and so on, the movement of the unskilled is probably self-defeating.

³⁵ Especially training, and location of industry programs.

³⁶ Providing of course the program is monitored as closely as it is now. It is worth noting that other programs are evaluated in a manner that seems casual by comparison.

chapter seven

ACTIVE MANPOWER POLICY FOR TECHNOLOGICAL CHANGE

Objectives

There are two complementary elements of manpower policies designed to alleviate the problems created by technological redundancy and/or plant closure. One is the federal government's Manpower Consultative Service and the other is a series of provincial laws requiring advance notice from companies that plan to make large-scale lay-offs.

"The Manpower Consultative Service is designed to assist in the development of constructive solutions to these adjustment problems by providing technical and consultative aid and financial incentives to industries undergoing a change in their production process."¹

The service will pay up to 50 per cent of the costs of joint consultation, an inducement which is intended "to encourage labor and management to adopt the principles of the Manpower Consultative Service in their approach to manpower adjustments."² These principles are:

- (a) advanced planning,
- (b) joint union-management approach, and
- (c) the co-ordinated application of all federal Manpower Services such as counselling, retraining and placement. This service can be used in a forward direction as well to assist in finding suitable labor when new plants are being opened.

¹ Canada, Department of Manpower and Immigration, *The Manpower Consultative Service, A Product of our Time*, Ottawa, Queen's Printer, 1970, p. 1.

² *Ibid.*, p. 2.

The policies are therefore clearly directed at both inflation and unemployment. The counter-inflationary thrust arises from the increased productivity that is the result of properly chosen technological changes. If nothing else, the advance planning is to move the employment adjustment forward in time so that individuals can begin to search and plan for jobs before being thrown out of work. In ideal form, these measures are intended to "shift in" the trade-off curve, in the terms of the Phillips curve debate, so that the economy does better on both inflation and unemployment.

Current Operations

The Manpower Consultative Service was established in 1963 but began in earnest just before it was transferred from the Department of Labor to the new Department of Manpower and Immigration (1966). The main purpose of the service is to reduce the personal and other costs caused by plant closures or by technological changes large enough to result in the lay-off of a significant number of workers. Briefly what happens is that representatives of the employer, the workers, and the federal government sign a manpower assessment contract agreeing to set up a "Joint Consultative Committee" to oversee research into adjustment methods, and to make the administrative decisions necessary. The parties also agree on a cost-sharing formula. It is intended that the Manpower Consultative Service will play only an advisory (and financial) role, and that the two main parties will be able to negotiate a mutually satisfactory agreement. This is likely to be workable in that if either the worker or the employer felt free to take unilateral action with respect to the proposed change—that is action which would not bring about effective retaliation—the two parties would never get so far as the Joint Consultative Agreement.

The current rationale quite rightly poses that it is better to take preventative retraining and relocation measures than to wait for lay-offs.³ The Consultative Service makes use of the training and mobility plans so that its own budget is fairly small—about \$237,000 in 1970–71.⁴ Because of the use made of other programs it would be double-counting to add their expenditures in this part. There may even be occasions to lament the shifting of training places to workers involved in a plant closure from other unemployed workers who might be equally deserving.

One successful application of this service, involving 550–850 "redundant" stevedores at the ferry crossing in North Sydney, has been written up in considerable detail by Professor R. E. George, who was involved in the case.⁵ The study is enlightening in that it shows rather forcefully the "joint" or family

³ "...labor power is 'perishable',... The sellers of it are commonly poor and have no reserve fund"; and "The time lost when the worker is thrown out of employment cannot be recovered...". Alfred Marshall, *Principles of Economics* 8th ed.; London, Macmillan, 1920, reprinted 1964, pp. 471-2; any output loss is forfeited entirely.

⁴ Provided by Department of Manpower and Immigration.

⁵ Roy E. George, *Technological Redundancy in a Small Isolated Society*, Montreal, Industrial Relations Center, McGill University, 1969. Some participants in the program feel that this case is atypical in that several favorable factors were present.

nature of workers' decisions and the importance of non-pecuniary advantages. In the main, it is a demonstration that the current Manpower Consultative Service is workable, and that it may have been extremely useful. It is possible to agree in part with the official internal judgment that "the program has proved itself . . . in a number of particular cases . . .".⁶

Shortcomings of Current Program

Despite its usefulness, the current Consultative Service has three shortcomings, none of which is due to poor administration in a straightforward sense. The shortcomings have to do with

- (i) coverage
- (ii) methods of allocating costs and
- (iii) the role of this program in the total incentive scheme.

(i) Coverage

As suggested above, a Joint Consultative Committee will be struck only when management and labor both have an incentive to try to work out an accommodation. In such circumstances the two parties might have worked out some successful compromise without the Consultative Service. No doubt this would often be the case, but experience thus far indicates that a neutral party with labor market information (and retraining grants) can be of use. However, if the workers feel that their bargaining strength is strong enough to oppose the proposed change outright,⁷ they will do so and the service will not be called upon for assistance. Likewise an employer in a strong position can make the change he has in mind without negotiating with the employees and without paying any costs for joint consultative committees and such like.⁸ As a result of some large surprises of this sort, many provinces have passed or are in the process of passing laws requiring advance notice for any lay-off greater than a certain size; this is done on the grounds that this loss in managerial discretion is small relative to the social cost of sudden large lay-offs.

⁶ W. R. Dymond, Assistant Deputy Minister, Department of Manpower and Immigration, "Manpower Policy—The Canadian Experience", in Industrial Relations Research Association. *Proceedings of the Annual Spring Meeting, May 8–9, Albany, N.Y.*, Edited by Gerald G. Somers, Chicago, Commerce Clearing House, 1970, p. 16.

⁷ Perhaps the opposition to the use of pre-fabricated building material is an example, although the "strength" in this case often depends on local by-laws.

⁸ The most interesting, and perhaps the most conspicuous case lately, involved the sudden closure of a rubber products plant in Toronto in 1970. It is probably a coincidence, but at the same time that the Dunlop Rubber Company Limited finalized a merger-like market sharing agreement with the Italian-based giant Pirelli, Dunlop decided to withdraw from certain rubber products markets. Their bargaining strength in this case arose from the fact that the Canadian plant was to be closed completely so that further dealing with those workers was unnecessary. This shutdown was important in precipitating Ontario's law requiring advance notice for large lay-offs. It is curious in that, according to *The Financial Times* 60 (9): 2, July 19, 1971, it left a monopoly in the U.S. market for escalator handrails—a monopoly thwarted by the successful organization of a company by a group of laid-off employees. The logistics of the closure are detailed by Alexander Ross who reports that the company did give governments three or four weeks notice. *Financial Post*, March 28, 1970 p. 7.

By working with the provinces, some arrangements are possible, but the dismissal notice is not long,⁹ many lay-offs are not covered (below the critical size, or in provinces without legislation), and the new rules have resulted in "feinting" which diminishes the value of information received. The latter happens because companies must insure themselves by giving notice of a lay-off when there is even the slightest prospect of it.

In sum, it is clear that the success of consultative assistance as presently conceived depends critically on these complementary laws.¹⁰

(ii) Methods of Allocating Costs

The act allows the federal government to pay up to 50 per cent of any "agreed-upon" costs for a joint consultative committee. In addition it pays for relocation and retraining under the Manpower Training Acts. In the Canadian National Railways, Port Sydney case, Committee expenses proved to be about \$120,000 and total expenses about \$275,000.¹¹ Of the latter, the company paid approximately 30 per cent, the union two per cent and the government the rest. No precise cost-sharing formula is stipulated beyond the requirement that the ceiling for the government's share of *Committee* expenses shall be 50 per cent. The principles that seem to be operating are ability to pay and ability to bargain. When the company or the union is small, its share of the expenses are set at some agreed upon level within its financial capacity. A semblance of poverty is an asset here.

As noted, some of the agreements would be reached by the two parties without outside participation¹² so that presumably the financial participation of the federal government is designed to make participation attractive enough for some "extra-marginal" cases to bring them under a joint consultative agreement. Obviously, this is a tricky business and the cost-sharing method even trickier, for negotiation should require the two private parties to reveal (and to pay) the highest amount they would pay without government assistance, and for public money to cover only the difference between this total and full cost.

The problem is more distressing because the economic structure is somewhat different once the new money-distributing agent is introduced, and it must be predicted that the ablest entrepreneurs will come forward with sound reasons why the public should contribute to changes that would otherwise be financed privately. Furthermore, some changes that would not occur will be induced by the new opening in the public purse. Even worse, this money can be used for up-grading and lay-offs associated with a shift to more capital

⁹ Quebec had the first law and it requires that for dismissal of 10 to 100 employees, the employer must give two months advance notice; 100 to 300, three months; and over 300, four months. Manpower, Vocational Training, and Qualification Act, section 45 and Order-in-Council 717, Quebec Official Gazette, March 7, 1970. Ontario's Act is less demanding.

¹⁰ As is often the case in Canada, the cost of conforming to these laws as well as the benefit that can be derived from them, can be favorably affected by having laws that are uniform across provinces.

¹¹ George, *op. cit.*, p. 168.

¹² Perhaps an acceptable example is provided by the oft-followed solution reached between the Canadian Pacific Railroad and its firemen. Here the railroad was allowed to introduce diesel engines but retained the redundant firemen.

intensive techniques, a shift that might not occur without the subsidy. There exists some suspicion in this respect, but is quite impossible to confirm it, for who could ever distinguish an autonomous change from one induced by the existence of the subsidy? Because of that difficulty it would be unfair to fault those attempting to administer the expressed will of Parliament, but it may be wise to modify the incentive structure.

One general approach would be a change in the rules so that the proportion of the cost paid as a subsidy for committees be lowered.¹³ The documented case should have proceeded at a zero subsidy because the railroad's private benefits greatly exceeded its private costs.¹⁴

(iii) Role of Consultative Services in the Total Incentive Scheme

In what appears to be an exemplary display of interdepartmental co-operation, the Department of Regional Economic Expansion provides the Department of Manpower and Immigration with prompt notice whenever a new plant is to be opened. Several aspects of the chain of events connected with the plant opening are beneficial. For one thing, any re-inflation related to direct spending on the project is likely to be in a region with excess capacity. For another, Manpower's advance assistance in training suitable labor obviates the necessity for distinct wage signals to be followed by the usual long lags (for perception of the signal then mobility or training). Possibly, this may prevent an "excessive" signal from triggering increases in other wages by a demonstration effect. On the inflation score sheet all this is acceptable.

Not so for employment. The first problem is that most incentive schemes use accelerated depreciation which makes capital cheaper than it would be otherwise.¹⁵ This is exacerbated by the reckless international and interprovincial competition in the give-away game,¹⁶ a game that is self-defeating. Ordinarily the highly skilled manpower sometimes associated with capital-intensive methods, might be expected to set a limit on how far this can proceed. Not in Canada; Manpower will find or train such workers at public expense.

A related problem that will be of more importance in the future has to do with multi-national corporations which can be expected to reshuffle production to areas where costs are lowest or where tax favors are highest. The Manpower Consultative Service and the notice of dismissal laws are an attempt to lower the social cost of plant closures in this shuffle. Yet the requirements

¹³ In general the scheme should rule out largesse. If an expenditure is intended to purchase the right to undertake some counselling, etc., that the company would not undertake on its own, then it should be cheaper to pay for the "extra" employee-directed services outright.

¹⁴ The case is not ideal because the C.N.R. is not a "private" company. Professor George's figures indicate that the private costs were much lower than the private benefits for the railroad. He notes that the Committee's efforts "were largely responsible for the placement of most of the 200 men who had obtained alternative employment by the latter part of 1968. . .". The International Longshoremen's collective bargaining agreement required severance pay of up to \$3,500 to stevedores who could not be placed. Conservatively this is \$500,000 while the Committee expenses were \$120,000 split between the company and government. All told, company expenses were \$82,000 rather than the \$142,000 that they could have been. George, *op. cit.*, pp. 168-171.

¹⁵ In the light of the substitution effect this is hardly the best strategy.

¹⁶ Manitoba advertises "Our records show a long list of companies who've established or expanded here because we've lent them money. And there's more where that came from." *Globe and Mail*, July 22, 1971, p. B 3.

are inadequate for, as pointed out, the costs of retraining and relocation of workers are borne by the labor force and by the public through unemployment, and tax-financed manpower programs. For an optimal welfare outcome the total costs and returns of an action must enter into the calculus of the person making the decision.

A market solution, therefore, requires a mechanism for charging the costs of manpower readjustment to the corporation so that only those relocations consistent with the market notion of welfare occur.¹⁷ It is possible that if Canada were the only country on full costing, the number of firms arriving might be affected, but it seems unlikely that the sums involved are all that high. Any single nation might try to go a step further by lowering arrival costs and raising leaving costs to prevent even those moves which increase global welfare (but harm that particular country). This policy might well affect arrivals.

Nevertheless, there is a case for a "manpower readjustment charge" of some sort. One version is a percentage tax on the leaving company's total profits for the last 10 years (assuming that this could be discerned from its records). This has severe disadvantages but it would allow companies which truly are having economic difficulty to close at little or no expense while acting as a deterrent to profitable oligopolists seeking the latest tax haven. Full costing would be superior.

No matter which method is used, there can be little doubt that the employment picture, especially in lower wage regions, would be much brighter if the incentive structure were not set up to reward precisely the wrong kind of behavior.

Evaluation

Laws requiring advance notice for large lay-offs are relatively simple, clearly understood and enforceable.¹⁸ The public costs are expected to be low because, with clarity and certain enforcement, few cases should go to court. By comparison the Manpower Consultative Service (which tries to do somewhat more) is mammoth in terms of expenditure. From 1965–1970 it affected 174,000 workers, and programs in progress in 1970 had a committed cost of about \$700,000 (see Table XVIII). This makes its allocative efficiency and its employment benefits correspondingly more difficult to measure. The one carefully documented case is helpful for an evaluation, but we cannot be certain that the case is typical.

The Manpower Consultative Service is most likely to see action in those cases where joint consultation would have taken place in any case.¹⁹ In that light its contribution should be measured by only the *improvement* in the settlement arrangements that results from its participation. The George Report

¹⁷ Strictly speaking, individuals must have poor bargaining power or poor perception or they would protect themselves on their own.

¹⁸ This would be much better if provinces would agree on a common set of provisions so that fewer resources would be tied up in seeking out and complying with the specific version pertaining to each province.

¹⁹ Under the new Canada Labor Relations Act the Department of Labor may be asked to duplicate some of these consultative facilities on matters concerning technological change.

TABLE XVIII

CANADA MANPOWER CONSULTATIVE SERVICE

Summary of Manpower Assessment Incentive Agreements showing Cost and Workers Affected by Region and for Canada Since the Inception of the Canada Manpower Adjustment Program to February, 1965

Region	No. of Programs	Total Cost	No. of workers affected
Completed Programs:			
Atlantic.....	5	\$157,635.00	2,400
Quebec.....	38	340,089.93	42,130
Ontario.....	10	62,109.58	8,966
Prairie.....	2	10,590.24	1,250
Pacific.....	4	25,289.64	1,570
Canada.....	59	595,714.39	56,316
		Total Committed Cost	No. of workers affected
Programs in Progress:			
Atlantic.....	2	\$135,450.00	1,200
Quebec.....	23	387,500.00	88,016
Ontario.....	6	128,000.00	22,140
Prairie.....	—	—	—
Pacific.....	4	48,000.00	6,185
Canada.....	36	698,950.00	117,541

SOURCE: Canada, Department of Manpower and Immigration *Annual Report 1969-1970*, Ottawa Information Canada 1971, p.18.

did recognize that the Joint Consultative Committee was a substitute for a more direct union-management committee and not a totally new body responsible for a settlement that would not be reached otherwise.²⁰ The same report gives some statistics which indicate that because of the severance pay arrangements already contained in the collective bargaining contract, the company had a strong incentive to arrange all on its own a compromise much like the one reached through the Consultative Service (see page 67).

A pre-vocational school seems to have been successful in the North Sydney case, but since this would eventually be available under the Adult Occupational Training Act in any case, "... The \$114,000 expended on training should be considered merely as expenditure brought forward, rather than as extra

²⁰ George, *op. cit.*, pp. 6-7.

cost.”²¹ Yet there remains an advantage to advance planning. On the George assumption that 150 workers might otherwise have been unemployed for two months of search time, the North Sydney planning saved the Unemployment Insurance Fund \$60,000.²² It is worth noting though, that this advance notice is more certain under “dismissal notice” laws than under voluntary consultation.

Two other claims were made for the Consultative Service in North Sydney. The first was better management-union relations. The second was a counselling program costing \$10,000 which would not have taken place without the Manpower Consultative Service and which was certainly the most important contribution of the Service. Because of a high degree of psychological dependency among these redundant workers (though hardly limited to these workers in particular), it would be improper to make the usual assumption that individuals make decisions in a manner predicted by even a benign economist. A large part of the counselling consisted of helping the individual to learn methods of evaluating choices, very likely a prerequisite for any skill at searching for a job, among other things. Suppose then that the \$10,000 spent on this special counselling was an expense that would not be borne privately which yielded \$10,000 of benefits.

The George Report makes one estimate of the “extra” cost to governments of the Committee’s activities—\$100,000—an estimate stated to be on the high side.²³ The benefits, on my approximation, are \$10,000 from special counselling and \$60,000 in savings on unemployment insurance.²⁴ This yields a benefit:cost ratio of .6 for activities of the Consultative Service alone. As argued on page 66 above the company had an incentive to pay more of the Committee’s cost than it did. Specifically, this was \$50,000 (\$60,000 that the government did pay, less \$10,000 for special counselling that the company would not have purchased on its own). As it turns out, the *necessary* expenditure by government was \$100,000 minus \$50,000 or \$50,000, and with \$70,000 in benefits as before, a benefit:cost ratio of 1.4 results. The upshot of all this is that the participation of the Consultative Service can be vindicated in this case, but the subsidization cannot.

In general the present system encourages the transfer of public monies to some firms. In North Sydney this was \$50,000 or half the expenditure related specifically to the Consultative Service. The total committed cost of agreements in progress is \$900,000²⁵ and there is no way to tell whether the ratio of purchasing inefficiency to cost²⁶ is any better or worse than in the documented case.

²¹ *Ibid*, p. 169.

²² *Ibid*, pp. 81-139.

²³ *Ibid*, p. 169.

²⁴ The George Report mentions a \$40,000 benefit from “avoiding turning North Sydney into a slum” (*Ibid*. p. 170). This ignores the fact that the alternative was not zero income but severance pay which, for 150 workers, would have been over \$250,000 on my estimate.

²⁵ As at March 31, 1971. Canada, Department of Manpower and Immigration *Annual Report 1970-1971*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 25.

²⁶ Euphemism for waste.

An ideal program would satisfy the following three criteria:

- (1) it would make efficient use of the program's financial resources,
- (2) it would be allocatively neutral between inputs and,
- (3) it would be welfare increasing.

In regard to (1) the present Manpower Consultative Service fails on two counts: the program is called to action mostly in cases where an independent solution is also possible, and present expenditures are a long way from efficiency in any sense of the word. An attempt to move the full costing and a harder line when negotiating Manpower Assessment Incentive Agreements seems certain to give more results per dollar of expenditure.

Much of the claim that active manpower policies alleviate inflation rests on their ability to induce allocative efficiency and this in turn pre-supposes the second criterion above: neutrality between factors of production. Yet, as the third section (iii) (page 67) indicates, the Consultative Service does not succeed here either. Manpower policy reinforces the regrettable and ill-conceived mechanics of our regional policy which makes capital cheaper relative to labor. The Department of Manpower and Immigration will finance a portion of the cost of conversion to capital intensive techniques. This accomplishes the worst of both worlds, the public pays once to set up the artificial prices and then once again to maintain those who would have had jobs but do not as a result of the modified incentive structure. In these circumstances, it would take the skill of the Mona Lisa to keep a straight face while claiming allocative efficiency for consultative policies. Any remaining claim as an anti-inflation measure must therefore rest on a demonstration that advance planning can lessen some of the lags in labor market adjustments, a claim that appears to have some validity although its importance has been over-estimated.

The potential remains for the Manpower Consultative Service to be welfare increasing. With a closer approximation to full costing, projects will have higher benefit:cost ratios and there will be fewer dislocations induced by the existence of the service with a correspondingly better performance on the employment objective.

chapter eight

A BRIEF OVERVIEW

From the overall perspective it appears that Canada's active manpower policy would better serve the national interest if it contained a good deal more information useful to the participants, somewhat more mobility assistance, and less of the type of training and consultative service that would be undertaken privately in any case.¹

On information it is clear that in the short run participants need fewer advertisements and more information on where the jobs or workers are.² In the longer run, advance information on occupational prospects is vital to the training program as well as to education in a more general sense. Events have demonstrated that the reasons for foot-dragging on the provision of information are weak indeed. In 1964 the Economic Council of Canada made a clear statement on the necessity of information on the demand for labor: "To formulate an active labor market policy without this fundamental knowledge is impossible."³ Seven years and several active policies later, some data on job vacancies has trickled out.

In 1965 and 1966 an O.E.C.D. team observed that "the general Canadian attitude to possible future imbalances between manpower needs and the man-

¹ See chapters four and six.

² The Unemployment Insurance Commission deserves praise for recent attempts to broaden and improve job search techniques.

³ Economic Council of Canada, *First Annual Review, Economic Goals for Canada to 1970*, Ottawa, Queen's Printer, 1964, p. 177.

Labor market information is discussed in chapters three and four.

power supply struck the examining team as being one of surprising lack of concern.”⁴ It is urgent that we undertake at once a major effort with manpower forecasting—including the provision of information on an occupational basis so that it can be of use to workers, employers, and manpower counsellors, as well as to training agencies, and others.

An initial look at the labor market signals that are available (in chapter three) indicates that in the main the allocative mechanism operates in the directions expected, whatever the adjustment speed. For a few occupations, income changes signal scarcity but quantity changes indicate that adjustments are being made on non-market grounds. Since there are largely licensed professions which are labor-intensive, and since the allocative function is not being performed, an upper limit incomes policy may be a useful measure for doing better on the inflation score. Some improvement can be expected if services are included under a new competition act; it should then be possible to do better on both inflation and employment.

Canada has made a large commitment to an active manpower policy—most of it in retraining—but so far this active policy has not really been tested by events. It is expected that the contribution of active manpower programs to the reduction of unemployment and inflation will be made when the economy is pressing capacity. Except perhaps for a time in 1968–69 this has not generally been the case over the life of the active policies.

In Figure 10 allocative improvements (such as a reduction of vacancies through training which increases the number of those with scarce skills), can be shown by a shift of a point such as A on the curve, to C or D, a reduction in the rate of inflation. To date, most of the expenditure has resulted only in moves such as A to B by enrolling the unemployed in training. The training program has received most of the money,⁵ and since it has been possible to zero in on the occupations where shortages occur, it is unreasonable to expect that the program has done much to alleviate inflation during the years in question. To the extent that guesses by counsellors on training requirements have been correct, some longer-run advantage will ensue.

⁴ Organization for Economic Co-operation and Development, *Training of and Demand for High-Level Scientific and Technical Personnel in Canada*: Paris, 1966, p. 121.

The “foot-dragging” occurred first, because Canadians had excessive faith in the escape values provided by the import (export) of scarce (abundant) skills, as demonstrated in *ibid.*, p. 121, and secondly because of the large variance necessarily attached to estimates of future manpower needs (*ibid.*, p. 122). Economists have been unhelpfully skeptical of linear projections made by scientists who ignore wage elasticities, a point which has more validity if “superior” estimates are forthcoming. In a yet unpublished piece, Sewell has rightly argued that the cruder estimates can be of some use. The O.E.C.D. group was able—in 1966—to observe: “There is still a persistent shortage of people with some of these skills, for example, in the social sciences and in the medical and other health professions. The only area which might be considered to have a surplus of high-level personnel was engineering.” Later, “The fear, expressed by the examiners, that current and prospective plans for expanding scientific and technological education may create an over-qualified segment of the population and thus run the risk of producing economic misfits and arousing discontent was not shared by Canadians.” *Ibid.*, pp. 122–123. More recently, useful projections have been provided in Frank Kelly, *Prospects for Scientists and Engineers in Canada*, Ottawa, Information Canada, 1971. (Canada, Science Council, Special Study No. 20). The Department of Manpower and Immigration made a worthy start with B. Ahamad, *A Projection of Manpower Requirements by Occupation in 1975, Canada and its Regions*, Ottawa, Queen’s Printer, 1969.

⁵ See chapter two.

Figure 10

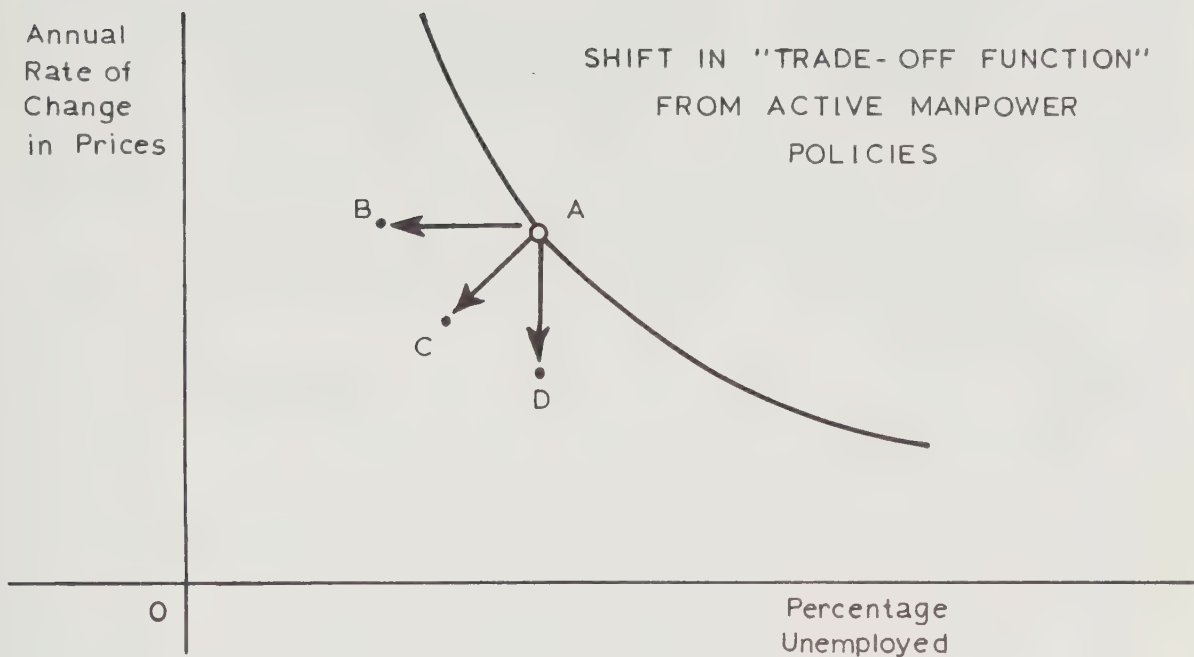
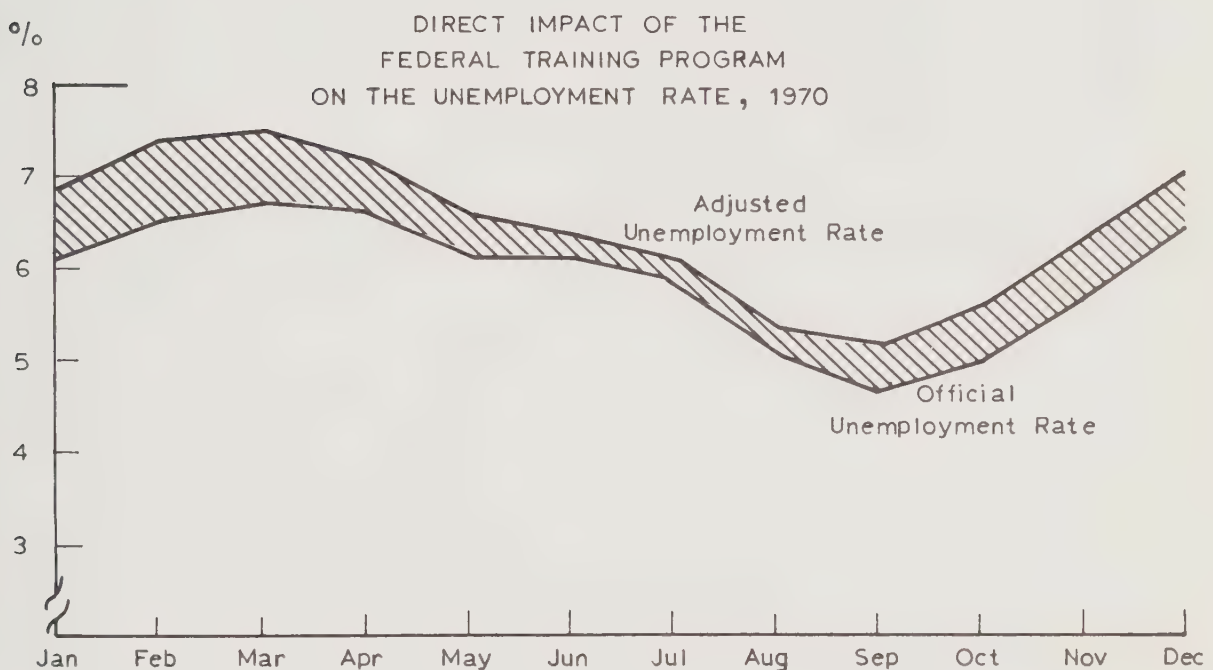


Figure 11



Source: See Appendix III.

The minimum impact of the active policies must include the unemployed who are moved into the training programs.⁶ In Figure 11, the adjusted unemployment rate shows what the unemployment rate would have been during 1970 if all persons receiving training had been unemployed. In that year, train-

⁶ A discussion of these aspects of active manpower policies can be found in: Malcolm S. Cohen, "The Direct Effects of Federal Manpower Programs in Reducing Unemployment", *Journal of Human Resources*, 4:491-507, Fall, 1969; and Gerald G. Somers, "Federal Manpower Policies", in *Canadian Labor in Transition* edited by R. U. Miller and Fraser Isbester, Scarborough, Ont., Prentice-Hall, 1971, esp. pp. 76-78.

ing lowered the rate from 6.5 per cent to 5.9 per cent on this assumption. The program partly counters the seasonality of unemployment as can be seen from Figure 11.⁷ With multipliers associated with training expenditures, and with the small mobility program,⁸ one might speculate that these active policies reduced the number who were unemployed in 1970 by 20 per cent. For that year it is hard to claim anything for active manpower program against inflation.

Much promise remains in active manpower programs in Canada. Two of the largest, and hopefully the next, steps must be,

- (a) a reconsideration of programs against the test of the rule on non-duplication,⁹ and
- (b) the provision of an information system which will tell where the policies should be active.

⁷ In February 70,000 persons were receiving training, in July, 21,000.

⁸ See chapter five.

⁹ Problems of this sort are discussed in chapters five and seven.

APPENDIX I

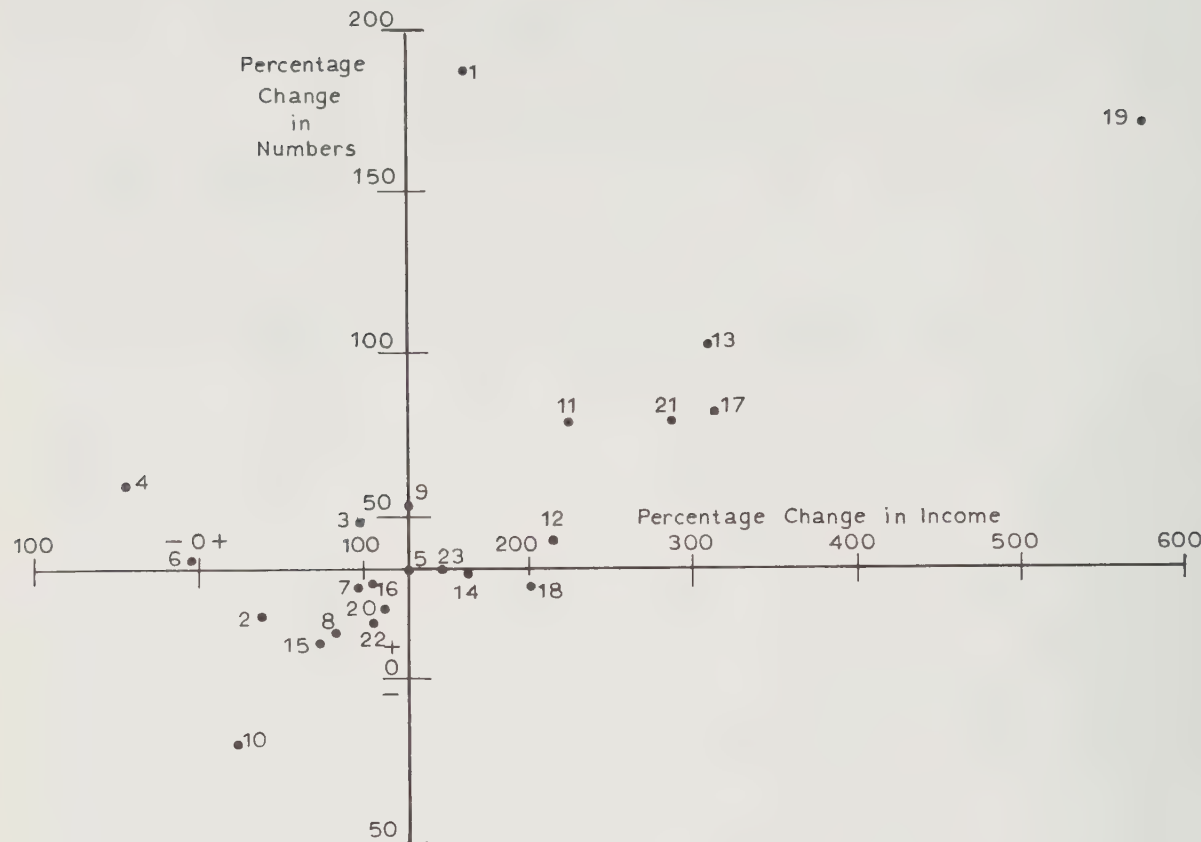
Number, and Per Cent of All Employees Earning Less than \$1.30 per hour for Selected Industries in Ontario, October, 1967

Industry	Employees earning less than \$1.30 per hour	
	Number	As a percentage of total employees
Leather Industries.....	2,502	20.7
Cotton yarn & cloth mills.....	315	6.6
Woollen Mills.....	349	10.9
Knitting Mills.....	2,271	32.1
Clothing Industries.....	5,723	27.8
Wood Industries.....	1,260	7.0
Retail Trade.....	60,481	28.8
Laundries, Cleaners & Pressers.....	7,030	44.4
Hotels, Restaurants & Taverns.....	49,818	64.9
Total.....	129,749	

SOURCE: Whittingham, Frank, *Minimum Wages In Ontario, Analysis and Measurement Problems* Kingston, Ont., Industrial Relations Centre, Queen's University, 1970. (Research Series No. 11), pp. 17-18.

APPENDIX II

CHANGE IN EMPLOYMENT AND AFTER-TAX INCOME,
CANADA, 1959-1968



List of Occupations

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Entertainers & Artists | 12. Farmers |
| 2. Wholesale Traders | 13. Municipal Government |
| 3. Investors | 14. Employees of Businesses |
| 4. Salesmen | 15. Consulting Engineers & Architects |
| 5. Public Utility Operators | 16. Accountants |
| 6. Manufacturers | 17. Provincial Government |
| 7. Proprietors of Construction | 18. Federal Government |
| 8. Retail Traders | 19. Employees of Institutions |
| 9. Other Professionals | 20. Lawyers & Notaries |
| 10. Forestry Operators | 21. Teachers & Professors |
| 11. Fishermen | 22. Dentists |
| | 23. Medical Doctors & Surgeons |

APPENDIX III

Official Unemployment Rate and Unemployment Rate After Adjusting the Labor Force and Unemployment the Full Matching Assumption, 1970

Month	Number of Full-Time Trainees	Official Unemployment Rate	Adjusted Unemployment Rate
January.....	68,496	6.1	6.9
February.....	70,040	6.5	7.4
March.....	68,951	6.7	7.5
April.....	52,180	6.6	7.2
May.....	44,932	6.1	6.6
June.....	27,370	6.1	6.4
July.....	21,268	5.9	6.1
August.....	24,926	5.1	5.4
September.....	43,965	4.7	5.2
October.....	53,050	5.0	5.6
November.....	69,451	5.7	6.4
December.....	57,837	6.5	7.1
Year.....		5.9	6.5

NOTE: The "full-matching" assumption used here posits that full-time trainees would otherwise be unemployed. No account is taken of teaching manpower absorbed, nor of any employment multiplier associated with Canada Manpower Training Program expenditures.

SOURCE: Calculated from *Canada Manpower Review* (Second Quarter, 1971), pp. 31-38.

ANNEXE C

Taux de chômage officiel et taux obtenu après modification des chiffres relatifs à la main-d'œuvre et au chômage, en fonction de l'hypothèse maximale (1970).

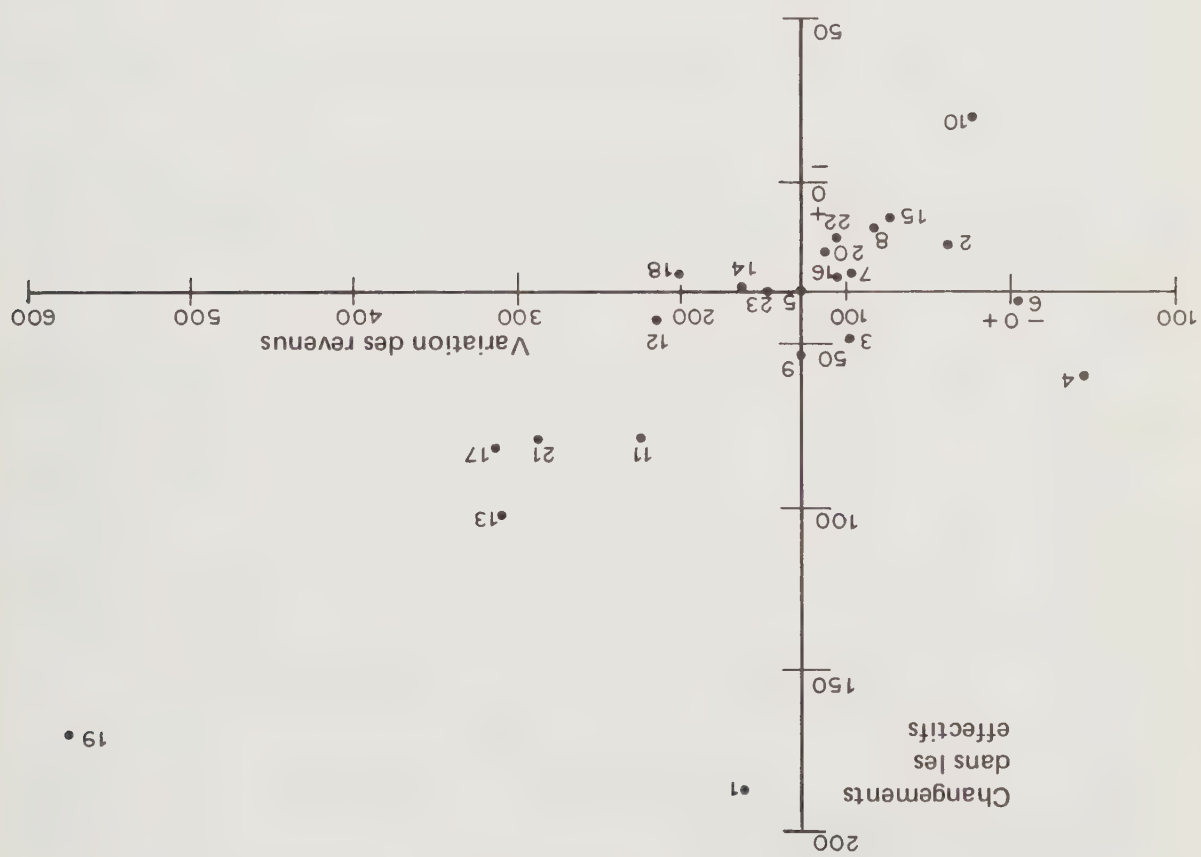
Mois	Nombre de stagiaires à temps plein	Taux de chômage officiel	Taux de chômage
janvier	68 496	6.1	6.9
février	70 040	6.5	7.4
mars	68 951	6.7	7.5
avril	52 180	6.6	7.2
mai	44 932	6.1	6.6
juin	27 370	6.1	6.4
juillet	21 268	5.9	6.1
août	24 926	5.1	5.4
septembre	43 965	4.7	5.2
octobre	53 050	5.0	5.6
novembre	69 451	5.7	6.4
décembre	57 337	6.5	7.1
ANNEE		5.9	6.5

Note: L'«hypothèse maximale» à laquelle on a fait appel pour le calcul de taux modifié pose en principe que les stagiaires à temps plein sans cela seraient chômeurs. Mais les nouveaux chiffres ne tiennent compte ni du personnel enseignant requis pour les cours, ni d'aucun multiplicateur d'emploi lié aux dépenses du Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada.

Source: Les chiffres ont été tirés de la *Revue canadienne de la main-d'œuvre*, vol. 4, n° 2, (deuxième trimestre, 1971).

Annexe B

Changement des conditions d'emploi et du revenu, après déduction de l'impôt, Canada, 1959-1968, (en pourcentage)



Liste de professions

1. Artistes, athlètes, etc.
2. Prop. d'entreprises, commerce de gros
3. Vendeurs
4. Portefeuillistes
5. Prop. d'entreprises, serv. d'utilité pub.
6. Fabricants
7. Prop. d'entreprises, construction
8. Détaillants
9. Autres professions
10. Prop. d'entreprises, exploitation forest.
11. Pêcheurs
12. Cultivateurs
13. Employés municipaux
14. Employés d'entreprises
15. Ingénieurs et architectes-conseils
16. Comptables
17. Employés provinciaux
18. Employés fédéraux
19. Employés d'institutions
20. Avocats et notaires
21. Instituteurs et professeurs
22. Dentistes
23. Médecins et chirurgiens

ANNEXE A

Nombre absolu et pourcentage des salariés dont le taux horaire
était inférieur à un dollar trente, industries choisies, Ontario
en octobre 1967

Industrie	Travailleurs dont le salaire horaire était inférieur à \$1.30	
	Pourcentage par rapport à l'effectif total.	Nombre absolu
Industries du cuir	20.7	2 502
Filatures de coton et filatures de drap	6.6	315
Filatures de laine	10.9	349
Bonneteries	32.1	2 271
Industries du vêtement	27.8	5 723
Industries du bois	7.0	1 260
Commerce de détail	28.8	60 481
Blanchisseries et teintureries	44.4	7 030
Hôtels, restaurants, tavernes	64.9	49 818
TOTAL		129 749

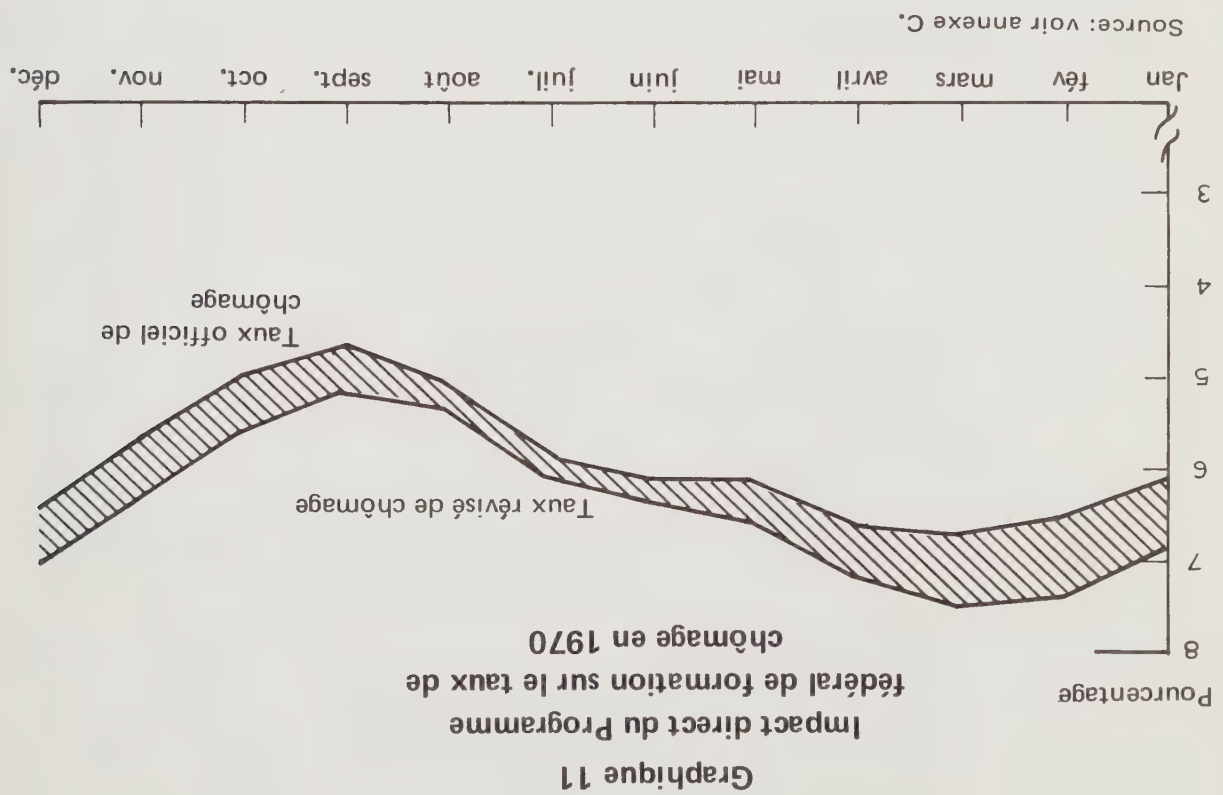
Source: Whittingham, Frank, *Minimum Wages In Ontario, Analysis and Measurement Problems*, Kingston, Ontario. Centre des relations industrielles, Université Queen's, 1970
(Research Series n° 11) pp. 17-18.

9 Les chapitres cinq et sept traitent de ces problèmes.

Les programmes actifs de main-d'œuvre au Canada regorgent de promesses. Souhaitons la réalisation prochaine, qui s'impose, de deux étapes des plus importantes:

a) un nouvel examen des programmes, compte tenu de la nécessité d'éviter tout double emploi⁹; et

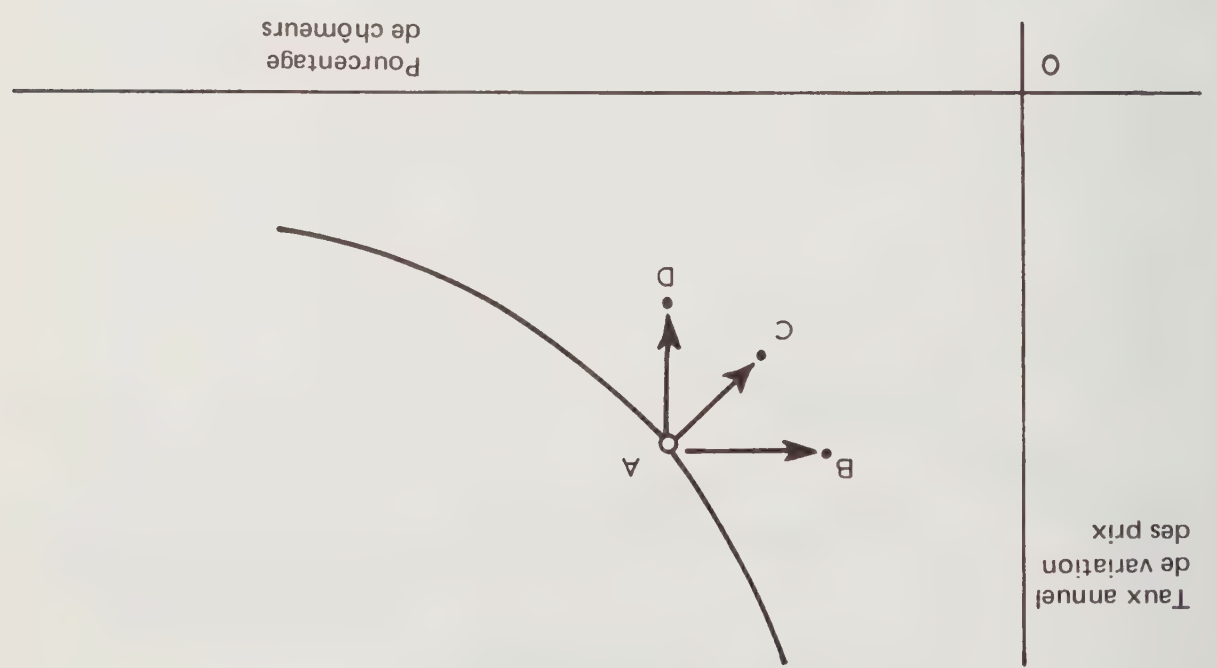
b) la création d'un système d'information grâce auquel la politique active sera appliquée là où elle doit l'être.



⁵ Voir chapitre deux.
⁶ On retrouve le débat sur ces aspects de la politique active de main-d'œuvre dans l'ouvrage de Malcolm S. Cohen, «The Direct Effects of Federal Manpower Programs in Reducing Unemployment», *Journal of Human Resources*, 4: 491-507, Automne 1969; et de Gerald C. Somers, «Federal Manpower Policies», tiré de *Canadian Labor in Transition* publié par R.U. Miller et Fraser Isbester, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall, 1971, notamment pp. 76-78.
⁷ En février, 70 000 personnes faisaient un stage de formation contre 21 000 en juillet.
⁸ Voir chapitre cinq.

exemple) en assurant la formation des chômeurs. Les montants les plus élevés sont allés au programme de formation⁵. Comme nous avons réussi à repérer les emplois où existe une pénurie, il semble peu raisonnable de s'attendre à des résultats positifs pour infléchir l'inflation au cours des années qui nous occupent. Des avantages à long terme s'ensuivront dans la mesure où les supputations des conseillers sur les besoins en formation auront été correctes.

L'impact minimal de la politique active doit tenir compte des chômeurs qui participent au programme de formation⁶. Au graphique 11, le taux révisé de chômage indique ce qu'aurait été le taux de chômage au cours de l'année 1970 si toutes les personnes en formation avaient été sans emploi. En se fondant sur cette hypothèse, on constate que le facteur formation a contribué à faire baisser le taux pour l'année considérée de 6.5 à 5.9 pour cent. Le programme vient, en partie, contrecarrer l'élément saisonnier du chômage, ainsi que le démontre le graphique 11⁷. En reliant les multiplicateurs aux dépenses de formation et en tenant compte du programme restreint de mobilité⁸, on est porté à croire que les politiques actives ont réduit de 20 pour cent le nombre des chômeurs en 1970. Au cours de cette année, le programme d'action de la main-d'œuvre ne peut se prévaloir d'un succès dans la lutte contre l'inflation.



Graphique 10
Déplacement de la "courbe d'options"
dans la politique active de main-d'œuvre

déséquilibres futurs entre les ressources en main-d'œuvre»⁴. Nous devons dès maintenant nous engager à fond dans les prévisions de la main-d'œuvre, notamment assurer une information orientée vers l'emploi de sorte qu'elle puisse servir aux travailleurs, employeurs et conseillers en main-d'œuvre, aussi bien qu'aux agences de formation et autres.

Un premier examen des indications sur le marché du travail qui sont disponibles (au chapitre trois) révèle que, dans l'ensemble, le mécanisme de répartition fonctionne selon les prévisions, quel que soit le rythme de l'ajustement. Pour certains emplois, les changements de revenu indiquent une pénurie, tandis que les changements de quantité révèlent que les ajustements ne dépendent pas du marché. Puisque pour une grande part les métiers et professions qui nécessitent un brevet ou sont régis par une corporation requièrent une utilisation intensive de main-d'œuvre, et que la fonction de répartition n'existe pas, une politique de limitation des revenus maximaux serait une mesure avantageuse pour mieux combattre l'inflation. On prévoit une amélioration sensible s'il est tenu compte des services dans une nouvelle loi sur la concurrence; une telle mesure limiterait l'inflation et le chômage. Le Canada s'est engagé fortement à l'égard d'une politique active de main-d'œuvre, essentiellement en matière de recyclage. Par ailleurs, cette politique active n'a pas encore été mise à l'épreuve. Les programmes de politique active parviendront à réduire le chômage et l'inflation au moment où l'économie viendra à attendre la capacité de production. À l'exception possible d'une période de l'année 1968-1969, cette situation ne s'est guère présentée au cours de la mise en œuvre de la politique active.

Le graphique 10 représente les améliorations de répartition (telle une diminution d'offres consécutive à une formation qui augmente le nombre de travailleurs possédant des aptitudes marginales) au moyen du déplacement d'un point A sur la courbe, vers C ou D, soit une réduction du taux d'inflation. Jusqu'à ce jour, la plus grande partie des dépenses n'a entraîné que des déplacements (de A à B par

⁴Enseignement supérieur et demande de personnel scientifique au Canada, O.C.D.E., Paris, 1966, 156 pages.

Le ralentissement s'est manifesté d'abord parce que les Canadiens avaient une foi aveugle dans les valeurs de sauvegarde que représentaient l'importation ou l'exportation de la main-d'œuvre spécialisée, malgré ou abondante selon le cas, ainsi que le rapporte l'ouvrage, p. 121 (version anglaise) et ensuite, en raison de l'étendue des variations inhérentes aux prévisions des besoins futurs en main-d'œuvre (*Ibid.*, p. 122, version anglaise). Les économistes ont vainement manifesté leur scepticisme devant les projections linéaires fournies par des scientifiques qui ne tiennent pas compte de l'élasticité des salaires, aspect dont la validité s'affirme d'autant dans le cas de prévisions «supérieures». Dans un texte non encore publié, Sewell a fort justement démontré que les prévisions les plus sombres peuvent être utiles. L'équipe de l'O.C.D.E. était en mesure, en 1966, de remarquer: «Pour certaines d'entre elles, par exemple dans le domaine des sciences sociales et dans les professions médicales et paramédicales, il existe encore une pénurie de main-d'œuvre. La profession d'ingénieur est la seule où il existe un excédent de main-d'œuvre hautement qualifiée». Plus loin, «À l'encontre des examinateurs, les Canadiens ne craignent pas que les plans d'expansion actuels et prospectifs de l'enseignement technique et scientifique puissent entraîner la formation d'un groupe de population possédant des qualifications de niveau trop élevé, qui risquerait de provoquer l'inadaptation de certains individus sur le plan économique et de créer un climat de mécontentement.» *Ibid.*, pp. 136-137. Plus récemment, Frank Kelly a fourni des projections intéressantes dans son ouvrage intitulé «*Perspectives d'emploi pour les scientifiques et les ingénieurs au Canada*», Ottawa, Information Canada, 1971. (Conseil des sciences du Canada, Étude spéciale n° 20.) Soulignons l'effort louable de B. Ahamad, du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, dans son ouvrage intitulé «*Projections des besoins en main-d'œuvre par profession en 1975*», Ottawa, Imprimeur de la reine, 1969.

chapitre huit

SOMMAIRE

Dans une optique générale, la politique active de main-d'œuvre servirait mieux les intérêts du pays, semble-t-il, par une information plus précise au service de ses participants, une augmentation sensible de l'assistance à la mobilité et une réduction de ce type de formation et de consultation que le secteur privé entreprendrait, en tout état de cause, pour son compte¹.

Quant à l'information, il est clair qu'à court terme, les participants ont moins besoin de publicité que de savoir avec précision où se trouvent les emplois ou les travailleurs disponibles². À long terme, l'information prévisionnelle sur les perspectives d'emplois est essentielle tant au programme de formation qu'à l'éducation en général. Les événements ont démontré la faiblesse des motivations du Canada faisait une déclaration précise sur la nécessité de l'information en matière de demande de travailleurs: « Sans cette connaissance fondamentale, il est manifestement impossible d'établir une politique active du marché du travail »³. Après sept ans et plusieurs expériences en politique active, on réussit à avoir quelques données sur des offres d'emploi.

En 1965 et 1966, l'équipe de l'O.C.D.E. constatait: « Les examinateurs ont été trappés par l'attitude générale d'insouciance des Canadiens devant l'éventualité de

¹ Voir chapitres quatre et six.

² La Commission d'assurance-chômage mérite des éloges pour ses efforts récents en vue d'un élargissement et d'une amélioration des techniques de la recherche d'emplois.

³ Conseil économique du Canada, *Premier exposé annuel des objectifs économiques du Canada pour 1970*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1964. L'information relative au marché du travail fait l'objet des chapitres III et IV.

est la pire des choses: le public paie une première fois pour établir des prix artificiels et une nouvelle fois pour soutenir ceux qui auraient pu avoir des emplois mais n'en ont pas eu à cause d'une modification du régime des stimulants. Dans ces circonstances, il faudrait tout le talent de la Joconde pour conserver son sérieux tout en affirmant l'efficacité de la répartition dans la politique de consultation. Toute autre prétention de mesure anti-inflationniste doit donc s'appuyer sur une démonstration que la planification prévisionnelle peut réduire certains des décalages dans l'adaptation du marché du travail, assertion qui semble avoir quelque fondement, quoiqu'on ait surestimé son importance.

Il reste au Service consultatif de la main-d'œuvre la possibilité d'accroître le bien-être. Si l'on se rapproche davantage de l'établissement du prix de revient global, les rapports avantages-coûts des projets seront plus élevés, et à la diminution des dislocations causées par l'existence du Service correspondra un meilleur rendement de l'objectif de l'emploi.

consultation spéciale s'élève à 10 000 dollars et l'économie réalisée en assurance-chômage se chiffre à 60 000 dollars²⁴. Cela représente un rapport de 0.6 entre les avantages et les coûts pour les seules activités du Service de consultation. Comme on le mentionnait au chapitre trois, à la section (ii), la compagnie avait intérêt à payer une part plus grande des dépenses du Comité qu'elle ne l'a fait. Plus précisément, cela représentait 50 000 dollars (60 000 dollars payés par le gouvernement, moins 10 000 dollars pour la consultation spéciale que la compagnie n'aurait pas demandée d'elle-même). Les dépenses *nécessaires* du gouvernement étaient de 100 000 dollars moins 50 000 dollars, soit 50 000 dollars; les profits s'élevaient à 70 000 dollars, comme avant, d'où un rapport avantages-coûts de 1.4. En conclusion, on peut justifier la participation du Service de consultation dans cette affaire, mais non les subventions.

En général, le système actuel encourage le transfert des deniers publics à certaines sociétés privées. Dans Sydney Nord, ce transfert représentait 50 000 dollars, ou la moitié des dépenses liées au Service de consultation. Le coût total des engagements pour les accords en cours s'élève à 900 000 dollars²⁵ et il est impossible de dire si le rapport entre l'inefficacité d'achat et le coût²⁶ est meilleur ou pire que celui établi dans le cas discuté.

Un programme idéal doit répondre aux trois critères suivants:

- (1) utilisation efficace des ressources financières des programmes;
- (2) neutralité dans la répartition des subventions entre les facteurs de production; et
- (3) accroissement du bien-être.

En ce qui concerne le premier critère, le Service de consultation fait défaut sur deux points; le programme est appelé à agir surtout dans les cas où une solution indépendante est également possible et les dépenses actuelles sont loin de la rentabilité, dans tous les sens du terme. Une tentative de proposer la prise en charge du prix de revient total et plus de rigidité lors de la négociation des accords d'encouragement aux études de main-d'œuvre semble vouloir donner de meilleurs résultats pour chaque dollar dépensé.

L'affirmation selon laquelle une politique active de main-d'œuvre allège l'inflation repose en grande partie sur son aptitude à produire une répartition efficace, ce qui présuppose en retour le second critère: la neutralité entre les facteurs de production. Mais, comme le montre le chapitre trois, section (iii), le Service consultatif n'a pas réussi davantage ici. La politique de main-d'œuvre renforce les mécanismes regrettables et mal conçus de notre politique régionale, qui rend le capital moins dispendieux par rapport à la main-d'œuvre.

Le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration financera une partie des coûts de conversion à l'utilisation intensive du capital. Cette politique du Ministère

²⁴ Le rapport George mentionne des profits de 40 000 dollars qui proviennent « d'avoir évité de transformer Sydney Nord en un quartier pauvre » (*Ibid.*, p. 170). C'est fermer les yeux sur le fait qu'il ne s'agissait pas de ravalier le revenu à zéro mais d'accorder une indemnité de départ qui, d'après mes calculs, se serait élevée à plus de 250 000 dollars pour 150 travailleurs.

²⁵ Comme au 31 mars 1971. Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration du Canada, *Rapport Annuel*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 25.

²⁶ Euphémisme pour désigner le gaspillage.

TABLEAU XVIII

Service de consultation de la main-d'œuvre du Canada

Sommaire des accords d'encouragement aux études de main-d'œuvre du Canada indiquant, par région et pour tout le Canada, le coût et le nombre de travailleurs touchés depuis le début du Programme d'adaptation de la main-d'œuvre du Canada en février 1965.

PROGRAMMES ACHEVÉS:			
Région	Nombre des programmes	Coût total (en dollars)	Nombre de travailleurs touchés
Atlantique	5	157 635.00	2 400
Québec	38	340 089.93	42 130
Ontario	10	62 109.58	8 966
Prairies	2	10 590.24	1 250
Pacifique	4	25 289.64	1 570
CANADA	59	595 714.39	56 316
PROGRAMMES EN COURS:			
Atlantique	2	135 450.00	1 200
Québec	23	387 500.00	88 016
Ontario	6	128 000.00	22 140
Prairies	—	—	—
Pacifique	4	48 000.00	6 185
CANADA	36	698 950.00	117 541

Source: Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration du Canada, *Rapport annuel*, 1969-1970, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 18.

Dans le cas de Sydney Nord, on a fait appel au Service de consultation à deux autres reprises. La première concernait l'amélioration des relations entre le syndicat et le patronat. La seconde demandait l'établissement d'un programme de consultation (coût: 10 000 dollars), qui n'aurait jamais été créé sans le Service de consultation de la main-d'œuvre et qui aura sans aucun doute été sa contribution la plus importante. À cause de la haute dépendance psychologique des travailleurs en surnombre (que l'on peut difficilement limiter à ces travailleurs en particulier), il ne conviendrait pas de faire la remarque habituelle que les individus prennent des décisions dans le sens prévu par un économiste, même s'il est favorable. Une grande partie de la consultation consistait à aider le travailleur à apprendre des méthodes d'évaluation du choix, ce qui constitue probablement une condition préalable d'admissibilité à tout métier lors de la recherche d'un emploi, entre autres choses. Supposons maintenant que les 10 000 dollars dépensés pour cette consultation spéciale constituaient une dépense qu'une société privée ne pouvait se permettre mais qui a rapporté autant de bénéfices.

Le rapport George estime à 100 000 dollars les dépenses «supplémentaires» des gouvernements pour financer les activités du Comité, estimation que l'on peut considérer comme élevée²³. D'après mes calculs, les profits provenant de la

²³*Ibid.*, p. 169.

le régime des stimulants économiques est précisément fait pour récompenser le mauvais type de comportement.

Evaluation

Les lois exigeant un préavis pour les licenciements massifs sont relativement simples, clairement comprises et exécutoirs¹⁸. On s'attend à ce que les dépenses publiques soient peu élevées parce que, vu la précision et l'application certaine de ces lois, très peu de causes devraient se plaider. En comparaison, le Service consultatif de la main-d'œuvre (qui s'efforce d'aller plus loin) est un monstre sur le plan des dépenses. De 1965 à 1970, le Service a touché 174 000 travailleurs et le coût total des programmes en cours en 1970 s'est élevé à environ 700 000 dollars (voir le tableau XVIII). Cela rend d'autant plus difficile la mesure de son rendement de répartition et de ses bénéfices. La seule affaire soigneusement étayée par des documents et dont nous puissions faire état est précieuse pour l'évaluation qu'elle permet, mais nous ne pouvons affirmer que ce cas est typique.

Le Service consultatif de la main-d'œuvre doit surtout agir dans les cas où il y aurait une consultation mixte de toute façon¹⁹. Aussi, sa contribution ne devrait être évaluée que par *l'amelioration* apportée dans les dispositions d'un compromis qui résulte de sa participation. Le rapport George a reconnu en effet que le Comité mixte de consultation a joué un rôle de substitut pour un comité syndicat-employeur et n'a pas été un organisme totalement nouveau, agent d'un règlement auquel les parties ne seraient pas parvenues sans lui²⁰. Ce même rapport donne quelques statistiques qui montrent qu'à cause des dispositions concernant l'indemnité de départ déjà contenues dans la convention collective, la compagnie avait une excellente raison de parvenir à un compromis semblable à celui obtenu par l'entremise du Service de consultation (voir le chapitre trois, section (iii)).

Une école préprofessionnelle semble avoir eu du succès à Sydney Nord, mais étant donné que cette possibilité peut finalement se généraliser aux termes de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, «... les 114 000 dollars versés pour la formation doivent être considérés comme des dépenses à reporter plutôt que comme un coût supplémentaire²¹. «Mais la planification prévisionnelle conserve un avantage. En se fondant sur la déclaration de George affirmant que 150 travailleurs auraient sans cela été sans doute en chômage pendant deux mois, le temps de trouver un emploi, la planification de Sydney Nord a épargné 60 000 dollars à la caisse d'assurance-chômage²². Il est bon de noter que ce préavis est plus sûr en vertu des lois exigeant un «avis de licenciement» qu'en se fondant sur une consultation volontaire.

¹⁸ Elles seraient beaucoup plus avantageuses si les provinces s'entendaient sur un ensemble de dispositions communes, de sorte que moins de ressources seraient consacrées à déterminer la version particulière à chaque province et à s'y conformer.

¹⁹ Aux termes de la nouvelle Loi du Canada sur les relations ouvrières, le Ministère du Travail peut être prié de doubler certains de ces services consultatifs sur des sujets touchant la réforme technologique.

²⁰ *Op. cit.*, pp. 6-7.

²¹ *Ibid.*, p. 170.

²² *Ibid.*, pp. 81-139.

des taux d'amortissement plus élevés, ce qui diminue le coût du capital¹⁵. Cette situation est aggravée par la concurrence téméraire internationale et interprovinciale, dans le jeu des prix au rabais¹⁶, jeu autodestructeur. En règle générale, on peut s'attendre à ce que la main-d'œuvre hautement qualifiée, parfois associée à une utilisation intensive du capital, limite l'étendue de ce procédé. Mais pas au Canada; le Ministère de la Main-d'œuvre trouvera ou formera ces travailleurs qualifiés aux frais du pays.

Un autre problème connexe qui aura plus d'importance dans l'avenir concerne les sociétés multinationales; on peut s'attendre à ce qu'elles transfèrent leur production aux régions dans lesquelles les coûts sont les plus bas et où les faveurs fiscales sont les plus grandes. Le Service de consultation et les lois exigeant un préavis de licenciement constituent une tentative pour réduire la conséquence sociale de la fermeture des usines au cours de cet exode. Mais les exigences ne sont pas appropriées car, comme nous l'avons déjà fait remarquer, les dépenses entraînées par le recyclage et le déplacement des travailleurs sont payées par la force ouvrière et le public a) par le chômage et b) par des programmes de main-d'œuvre financés par l'impôt. Pour obtenir le meilleur résultat en ce qui concerne le bien-être, le technocrate doit tenir compte dans son calcul de l'ensemble des coûts et des profits d'une action.

Une solution appropriée au marché exige, par conséquent, un mécanisme qui porte au compte de la compagnie les coûts de déplacement de la main-d'œuvre, de sorte que seuls auraient lieu les déplacements compatibles avec la notion de bien-être du marché¹⁷. Il est possible que si le Canada était le seul pays à exiger les prix de revient totaux, le nombre de firmes immigrantes pourrait s'en ressentir, mais il semble peu probable que les sommes dont il est question soient si élevées. Toute nation a pu essayer d'aller de l'avant en diminuant les coûts d'implantation et en haussant les coûts de départ afin d'empêcher ces déplacements qui augmentent le bien-être global (mais nuisent aux intérêts du pays en cause). Il se peut que ce principe influe sur les arrivées.

Quoi qu'il en soit, on peut justifier certains «frais de réadaptation de la main-d'œuvre». Une première possibilité est l'imposition d'une taxe d'un certain pourcentage sur le total des profits des 10 dernières années de la compagnie partante (à supposer qu'on puisse le déterminer d'après les livres). Cette possibilité comporte plusieurs désavantages importants mais elle permettrait aux compagnies qui ont réellement des problèmes économiques de fermer sans frais ou à bon compte, tout en exerçant un effet préventif contre les détenteurs d'oligopoles à la recherche du dernier refuge fiscal. Une méthode d'établissement des pleins prix de revient serait supérieure.

Quelle que soit la méthode utilisée, il y a peu d'espoir que la perspective de l'emploi, et tout spécialement dans les régions à bas salaires, soit plus favorable car

¹⁵ La lumière de l'effet de substitution, c'est loin d'être la meilleure stratégie.

¹⁶ Le Manitoba annonce: «Nos registres font état d'une longue liste de compagnies qui se

sont établies ou développées dans la province grâce à nos subventions. Et le filon n'est pas tari».

¹⁷ *Globe and Mail*, 22 juillet 1971, p. B3.

¹⁷ À vrai dire, les individus doivent avoir une faible puissance de négociation ou un sens voilé des réalités, faute de quoi ils se protégeraient eux-mêmes.

Le problème est d'autant plus pénible que la structure économique est quelque peu différente des qu'on y introduit le nouveau distributeur d'argent; on peut prévoir que les entrepreneurs les plus habiles, forts de plusieurs bonnes raisons, présenteront des arguments pour justifier une contribution du secteur public à des changements qui autrement seraient financés par le secteur privé. En outre, la contribution du secteur public pourrait entraîner des changements qui autrement ne s'effectueraient pas. Pis encore, cet argent peut être utilisé pour des licenciements et des promotions associés à un glissement vers une utilisation plus intensive du capital qui pourrait ne pas se produire sans la subvention gouvernementale. Certains doutent de ceci, mais la question est impossible à trancher, car on ne pourra jamais différencier un changement autonome d'un changement né de l'existence d'une subvention. À cause de cette difficulté, il serait injuste d'accuser ceux qui tentent d'appliquer la volonté exprimée du Parlement, mais il serait sage de modifier le régime des stimulants.

Une façon générale d'envisager les choses serait de modifier les règlements de manière à réduire la proportion des subventions accordées aux comités pour régler les coûts¹³. Dans le cas dont il est question, les subsides auraient dû être nuls parce que les profits de la compagnie ferroviaire privée excédaient largement ses dépenses¹⁴.

(iii) Rôle des services de consultation dans l'ensemble du régime de stimulants

En exemple de collaboration interministérielle, le Ministère de l'Expansion économique régionale avise le plus tôt possible le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration lorsqu'une nouvelle usine ouvre ses portes. Plusieurs aspects de la chaîne conjoncturelle reliée à l'ouverture d'une usine sont avantagés. Premièrement, tout nouveau cycle d'inflation relié directement aux dépenses effectuées pour ce projet se produira sans aucun doute dans une région qui a un excédent de main-d'œuvre. Deuxièmement, l'aide qu'apporte le Ministère de la Main-d'œuvre dans la formation d'une main-d'œuvre qualifiée évite de faire suivre les indices salariaux distincts des longs retards habituels (pour percevoir l'indication puis inciter les gens à accroître leur mobilité ou améliorer leur formation). Il est possible que cela empêche la manifestation d'une indication trop forte qui ferait croire les salaires dans d'autres secteurs, par répercussion. Tout cela est acceptable, eu égard à l'inflation.

Il n'en est pas de même dans le domaine de l'emploi. Le premier problème est que la grande partie de l'utilisation des régimes de stimulants économiques utilise

¹³ En règle générale, le régime devrait éliminer les largesses. Si une dépense est faite dans le but d'acheter le droit d'établir un service de consultation, service que la compagnie ne créerait pas d'elle-même, il serait alors rentable de payer carrément les services «en marge» dirigés par les employés.

¹⁴ Ce cas n'est pas idéal parce que le CN n'est pas une société «privée». Les chiffres du professeur George montrent que les coûts étaient beaucoup plus bas que les profits pour le chemin de fer. Il note que les efforts du Comité «ont fortement contribué au placement de la plupart des 200 hommes qui ont obtenu un autre emploi pour la dernière partie de 1968. . . . » La convention collective de l'International Longshoremen exigeait une indemnité de départ allant jusqu'à 3 500 dollars pour les débauchés que l'on n'a pu reclasser. De façon modérée, cela représente 500 000 dollars, alors que les dépenses du Comité étaient de 120 000 dollars, montant divisé entre la compagnie et le gouvernement. Tout compris, les dépenses de la société ferroviaire se sont élevées à 82 000 dollars, alors qu'elles auraient pu se monter à 142 000 dollars. George, *op. cit.* pp. 168-171.

pas congédié les chauffeurs en surnombre.
exemplé, souvent suivi. La compagnie a reçu l'autorisation d'adopter les moteurs diesel mais n'a

¹¹George, *op. cit.*, p. 168.

¹²L'entente conclue entre le Canadien Pacifique et ses chauffeurs fournit sans doute un bon

toutes les provinces.
profits qui peuvent en dériver peuvent être améliorés par l'adoption de lois uniformes pour
¹⁰Comme c'est souvent le cas au Canada, le coût qu'entraîne le respect de ces lois et les

mars 1970. La loi ontarienne est moins exigeante.
de la main-d'œuvre, article 45, et Décret du conseil, n° 717, *Gazette officielle du Québec*, 7
quatre mois pour plus de 300 employés. Loi sur la formation et la qualification professionnelle
employés, elle demande un avis de deux mois; de trois mois pour 100 à 300 employés, et de
⁹C'est le Québec qui a adopté la première loi de ce genre. Pour un licenciement de 10 à 100

combler la différence entre la somme de ces montants et le coût total.
pourraient régler sans l'aide du gouvernement; les fonds publics ne serviraient qu'à
parties privées qu'elles révèlent (et paient) le montant le plus élevé qu'elles
de répartition des charges l'est encore plus, car la négociation exigerait des deux
consultation mutuelle. Il est évident que cette tâche est délicate et que la formule
des cas «extra-marginaux» pour amener les parties à conclure un accord de
fédéral est probablement conçue pour rendre la participation assez attrayante dans
sans participation extérieure¹², de sorte que l'aide financière du gouvernement
Comme on l'a noté, certains accords pourraient être conclus par les deux parties
capacité financière. Une apparence de pauvreté est un atout dans ce contexte-ci.

sa participation aux dépenses est fixée à un niveau convenu établi en fonction de sa
l'aptitude à négocier. Lorsqu'il s'agit d'une petite entreprise ou d'un petit syndicat,
50 pour cent. Les principes qui semblent être en vigueur sont l'aptitude à payer et
que le plafond de participation du gouvernement aux dépenses du *Comité* sera de
formule précise de répartition des charges n'est stipulée en dehors de la condition
totales, le syndicat 2 pour cent et le gouvernement a comblé la différence. Aucune
à 275 000 dollars¹¹. La compagnie a payé environ 30 pour cent des dépenses
dépenses du Comité se sont élevées à environ 120 000 dollars et les dépenses totales
main-d'œuvre. Dans le cas du Canadien national, affaire du port de Sydney, les
paie pour le reclassement et le recyclage en vertu des lois sur la formation de la
coûts «consentis» pour le Comité mixte de consultation. De plus, le gouvernement
La loi permet au gouvernement fédéral de payer jusqu'à 50 pour cent de tous les

(ii) Méthodes de répartition des coûts

actuellement dépend de façon aiguë de ces lois complémentaires¹⁰.
En somme, il est clair que le succès de la consultation telle qu'elle est conçue
doivent donner un préavis de licenciement au moindre signe alarmant.

situation ambiguë s'explique par le fait que les sociétés doivent se protéger car elles
provoqué des «feintes» qui diminuent la valeur des renseignements reçus. Cette
provinces n'ont pas de législation de ce genre) et les nouveaux règlements ont
à ce règlement (parce qu'ils sont inférieurs au nombre critique ou parce que les
qu'accorde le préavis n'est pas assez long⁹. Bon nombre de licenciements échappent
En travaillant avec les provinces, certaines dispositions sont possibles mais le délai
de licenciements massifs et imprévus.

pouvoir de décision de l'employeur est faible relativement à la répercussion sociale
pour tout licenciement massif; ces lois se fondent sur le fait que la diminution du

montre assez vigoureusement l'unité ou les affinités des décisions des travailleurs et l'importance des avantages non pécuniaires. Elle démontre principalement que le Service consultatif de la main-d'œuvre est en état de fonctionner et qu'il a pu être d'une grande utilité. Il est donc possible d'admettre l'opinion officielle interne que «le programme a fait ses preuves . . . dans un grand nombre de cas particuliers»⁶ . . . »

Déficiences du programme

En dépit de son utilité, le Service consultatif comporte trois défauts dont aucun n'est dû directement à une mauvaise administration. Ces déficiences concernent plutôt les secteurs suivants:

- (i) le champ d'activité;
- (ii) les méthodes de répartition des coûts; et
- (iii) le rôle de ce programme dans le régime des stimulants économiques.

Comme on l'a mentionné plus haut, un Comité mixte de consultation ne sera constitué que lorsque les employeurs et les travailleurs auront tous deux un motif puissant pour tenter d'arriver à une entente. En de telles circonstances, les deux parties peuvent en être arrivées avec succès à un certain compromis sans l'intervention du Service consultatif. Il n'y a pas de doute que ce pourrait souvent être le cas, mais l'expérience a prouvé jusqu'ici qu'une partie neutre possédant des renseignements sur le marché du travail (et des subventions pour les cours de recyclage) peut être d'une certaine utilité. Toutefois, si les travailleurs jugent avoir assez de force de négociation pour s'opposer carrément au changement proposé⁷, ils agiront dans ce sens et le Service ne sera pas appelé à la rescousse. De même, un employeur en position de force peut apporter le changement qu'il veut sans négocier avec les employés et sans payer les frais de consultation du Comité et autres frais connexes⁸. À la suite de surprises de ce genre, un bon nombre de provinces ont adopté ou adopteront prochainement des lois exigeant un préavis

⁶W.R. Dymond, sous-ministre adjoint, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, «Manpower Policy — The Canadian Experience», in Industrial Relations Research Association, *Proceedings of The Annual Spring Meeting, May 8-9, Albany, N. Y.* Chicago, Gerald G. Somers, Commerce Clearing House, 1970, p. 16.

⁷L'opposition à l'utilisation de matériaux préfabriqués dans la construction d'immeubles est peut-être un exemple quoique la «force» dans ce cas-ci dépende souvent de règlements administratifs locaux.

⁸Le cas le plus intéressant et peut-être le plus frappant survenu dernièrement concerne la fermeture soudaine d'une usine de produits de caoutchouc à Toronto en 1970. C'est probablement une simple coïncidence mais au moment où la Dunlop Rubber Company concluait un accord de fusion avec le géant italien Pirelli sur la répartition du marché, elle décidait de se retirer de certains marchés de produits de caoutchouc. Dans ce cas-ci, leur force de négociation est venue du fait que l'usine canadienne devait fermer complètement, rendant inutile toute entente ultérieure avec ces travailleurs. La fermeture de cette usine a hâté en Ontario l'adoption d'une loi exigeant un préavis pour les licenciements massifs. Cette situation est assez étrange car, selon le *Financial Times* 60(9): 2, 19 juillet 1971, ceci laissait à la compagnie le monopole sur le marché des États-Unis de la fabrication des mains courantes des escaliers roulants, manœuvre qui a été déjouée par la constitution d'une société par un groupe d'employés licenciés. Les motifs de la fermeture de l'usine canadienne sont commentés en détail par Alexander Ross qui affirme que la compagnie a, de fait, donné un préavis de 3 ou 4 semaines aux gouvernements. *Financial Post*, 28 mars 1970, p. 7.

La politique de main-d'œuvre vise donc nettement l'inflation et le chômage. La poussée anti-inflationniste vient de la productivité accrue, conséquence de changements technologiques appropriés. Si rien d'autre ne survient, la planification prévisionnelle accélérera l'adaptation du programme d'emploi afin que les travailleurs puissent commencer à chercher de nouveaux emplois et à s'y préparer avant d'être licenciés. Idéalement, ces mesures veulent déplacer la courbe d'options vers le point d'équilibre, pour employer les termes du débat sur la courbe de Phillips, de sorte que l'économie s'améliore du point de vue de l'inflation et du chômage.

Fonctionnement

Le Service consultatif de la main-d'œuvre, créé en 1963, n'entreprit vraiment ses activités que peu de temps avant d'être transféré du Ministère du Travail au tout nouveau (1966) Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Le Service vise principalement à réduire les dépenses personnelles et autres causées par la fermeture d'entreprises ou par des transformations techniques assez importantes pour provoquer le licenciement d'un nombre important de travailleurs. En bref, des représentants de l'employeur, des travailleurs et du gouvernement fédéral signent un accord répartitif de la main-d'œuvre par lequel ils acceptent de mettre sur pied un «comité mixte de consultation» chargé de surveiller la recherche sur les méthodes d'adaptation et de faire respecter les décisions administratives. Les parties s'entendent également sur une formule de partage des coûts. Il est convenu que le Service de consultation de la main-d'œuvre ne jouera qu'un rôle consultatif (et financier) et que les deux parties principales en cause pourront parvenir à un accord qui leur donne mutuellement satisfaction. Un tel accord est assez probable, car si le travailleur ou l'employeur croyait pouvoir agir unilatéralement, sans crainte de représailles, en ce qui concerne le changement proposé, les deux parties n'en seraient jamais arrivées au stade de «l'accord de consultation mutuelle».

L'analyse raisonnée établit très justement qu'il est préférable d'adopter des mesures préventives de recyclage et de déplacement que d'attendre les licenciements³. Le Service consultatif utilise les programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre, ce qui lui permet d'avoir un budget assez limité, soit environ 237 000 dollars pour l'exercice 1970-1971⁴. À cause de l'utilisation des autres programmes, enregistrer ici les dépenses de ces programmes constituerait un double emploi. On peut même parfois déplorer l'attribution de stages de formation aux travailleurs licenciés à la suite de la fermeture d'une entreprise plutôt qu'à d'autres chômeurs d'égal mérite.

Ce service a déjà connu une expérience heureuse avec 550 à 850 débardeurs en surnombre au bac de Sydney Nord. Cette expérience a été commentée en détail par le professeur R. E. George, qui y a participé.⁵ Cette étude nous éclaire car elle

³ «... la puissance de travail est «périssable»... les vendeurs de travail sont ordinairement pauvres et ne possèdent aucun fonds de réserve... » «le temps perdu lorsqu'un employé perd son emploi ne peut être regagné.» Alfred Marshall, *Principes d'économie politique*, p. 382; toute production perdue l'est à tout jamais.

⁴ Fourni par le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

⁵ *Technological Redundancy in a Small Isolated Society*, Montréal, Centre des relations industrielles, Université McGill, 1969 — Certains participants au programme croient que ce cas n'est pas un exemple type parce qu'il y intervenait plusieurs facteurs favorables.

chapitre sept

POLITIQUE ACTIVE DE MAIN-D'ŒUVRE FACE À L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES

Objectifs

Deux éléments complémentaires de la politique de main-d'œuvre visent à réduire les problèmes suscités par la surabondance technologique et par la fermeture des usines. Le premier est le Service consultatif de la main-d'œuvre du gouvernement fédéral et le second se compose d'un ensemble de lois provinciales exigeant un préavis des compagnies qui prévoient effectuer des licenciements massifs.

«Le Service consultatif de la main-d'œuvre a été conçu pour aider dans la recherche de solutions constructives à ces problèmes d'adaptation en offrant une aide technique et consultative ainsi que des primes d'encouragement aux industries dont le mode de production se transforme¹.»

Le Service paiera jusqu'à 50 pour cent des coûts de la consultation mixte, une aide qui a pour but «d'encourager employeurs et travailleurs à adhérer aux principes sur lesquels se fonde le Service consultatif de la main-d'œuvre pour faire face aux problèmes d'adaptation»². Ces principes sont les suivants:

- a) une planification prévisionnelle;
- b) l'adoption d'une même méthode par le syndicat et l'employeur; et
- c) la coordination des activités de tous les services de main-d'œuvre fédéraux comme le service de consultation, les cours de recyclage et les centres de main-d'œuvre. Il est également possible d'utiliser ce Service dans une autre perspective, c'est-à-dire qu'il pourrait aider les nouvelles usines à trouver la main-d'œuvre appropriée.

¹ Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration du Canada, *Le Service consultatif de la main-d'œuvre, Produit de notre époque*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1970, 8 pages, p. 1.

² Ibid., p. 2.

Le haut niveau de mobilité de la main-d'œuvre a bien servi le Canada. Cette mobilité s'est pratiquée dans une direction propre à aider à l'augmentation des gains sociaux, mais par sa portée restreinte elle n'a guère réussi à éliminer les disparités de revenus. Le Programme de mobilité de la main-d'œuvre a eu quelque succès, mais c'est un succès bien négligeable. À tout prendre, y compris la dimension des programmes de rechange actuels³⁵, le Programme de mobilité semble posséder en substance le potentiel voulu pour améliorer le bien-être économique et faire avancer notre lutte contre le chômage et l'inflation³⁶.

³⁵ Notamment les programmes de formation et de répartition de l'industrie.

³⁶ Toutefois, le programme doit être suivi d'autres programmes se pratiquant d'une manière plutôt notoire, comparative, l'évaluation d'autres programmes se pratiquant d'une manière plutôt notoire.

En étudiant la première version du Programme de mobilité, Polianski fixa à 8:1 le rapport entre l'avantage et le coût, en excluant les coûts non financiers et les dépenses du gouvernement en administration (et donna un rapport plus élevé dans les autres hypothèses). Même si ce rapport n'est pas exact, le développement de cette activité de mobilité ne semble pas en danger de perdre son caractère économique. D'autres témoignages de Vanderkamp et du Conseil économique (qui estime qu'un rapport de 2.5 est à peu près exact) sont compatibles avec le développement du Programme de mobilité, ou tout au moins de quelques-unes de ses parties³¹. Le chapitre trois soulignait la pénurie d'information sur le marché du travail: l'expansion du programme de subventions de prospection est par conséquent recommandable. Ces dernières coûtent peu et rapportent, semble-t-il, un emploi dans 50 pour cent des cas³².

Le Programme de mobilité de la main-d'œuvre a, jusqu'ici, quelque peu négligé l'aspect mobilité, sauf dans le cas de la mobilité à la plus petite échelle; un montant de 45 dollars pour une subvention de prospection ne permet à personne de faire le tour du monde, et d'ailleurs, plus de 80 pour cent de tous les déplacements s'effectuent à l'intérieur de la même province³³. Il serait avantageux de permettre à des travailleurs à revenu modeste de se déplacer vers des régions de plein emploi³⁴. Lorsque l'enquête sur la disponibilité de l'emploi fonctionnera à plein, il sera plus facile, grâce à une meilleure information, de choisir la profession et la région. Ceci est valable tant pour les déplacements non subventionnés (plus de 98 pour cent du total) que pour les déplacements subventionnés, et devrait, par conséquent, alléger la déception que met en lumière le taux élevé actuel des migrations de retour. Il en résulterait une répartition plus efficace et un accroissement certain des gains sociaux.

³¹ Voir John Vanderkamp, «Inter-regional Mobility in Canada: A Study of the Time Pattern of Migration», *op. cit.*, pp. 595-608, p. 608 en particulier. Voir aussi le Conseil économique du Canada, *Troisième exposé annuel* et plus spécialement le *Huitième exposé annuel*, *op. cit.*, p. 154.

³² R.A. Jenness a présenté cette évaluation à la conférence des économistes du travail, *op. cit.*, de l'Université Queen's. Même si la moitié des personnes en quête d'emploi qui ont réussi à en trouver l'auraient fait sans l'assistance du gouvernement, ces 90 dollars constituent tout de même un bon placement.

³³ R.A. Jenness, «Manpower Objectives . . .», *op. cit.*, p. 10. Les récents développements ne concernent pour la plupart que les petites subventions. Dans le programme initial, ainsi que l'a noté Polianski, au moins un tiers des bénéficiaires changeaient de province: *op. cit.*, p. 180.

³⁴ On fait ressortir l'effet de «vide» en vertu duquel l'ancien emploi est occupé par la personne qui suit immédiatement dans l'échelle des aptitudes, ce qui s'accompagne d'une ascension des personnes logées aux échelons inférieurs, qui finira par éliminer une des personnes du «vestibule», comme il est mentionné au chapitre deux. Ce processus est compatible avec notre expérience de l'embauchage et du licenciement. Voir Melvin Reder, «Wage Structure and Structural Unemployment», *Review of Economic Studies*, 31: 309-32, octobre 1964, pp. 309-322. Malgré les bénéfices macro-économiques que cela comporte, les employeurs et les conseillers en main-d'œuvre estiment qu'il est «abusif» de subventionner les travailleurs qui ont un emploi en vue d'un déplacement; par conséquent, la meilleure solution consiste à offrir à quelqu'un l'occasion de se déplacer lorsqu'il se trouve en période de chômage. En raison du salaire minimum et d'autres facteurs, le déplacement des travailleurs non spécialisés semble voué à l'échec.

ce qu'une entreprise peut recevoir à elle seule en vertu du Programme d'expansion économique régionale.

Il importe, en outre, de signaler l'effort sincère de se conformer à la règle selon laquelle il faut éviter tout double emploi²⁶. Le programme tente explicitement d'identifier et d'assister ces personnes qui peuvent tirer avantage de la mobilité mais qui ne se déplaceraient *pas* de leur propre initiative. Le programme de mobilité, dans son application, atteint un niveau plus élevé que le programme de formation de stagiaire, parce qu'il doit rencontrer une norme plus exigeante.

Programmes de mobilité, chômage et inflation

Dans le large éventail d'activités du gouvernement canadien, aucun programme n'a été l'objet d'une appréciation aussi consciencieuse que le Programme de mobilité de la main-d'œuvre. Cette minuitie a sans doute contribué à ralentir la marche de ce projet plus que de tout autre non soumis à un examen aussi attentif. A.N. Polianski²⁷ a fait une analyse de rentabilité pour l'année 1967, et R.A. Jeness²⁸ a présenté un modèle plus perfectionné de mobilité de la main-d'œuvre qui a prouvé son utilité dans des cas déterminés mais ne peut servir à choisir l'échelle de fonctionnement optimale.

Deux contributions sont à mettre à l'actif de ce modèle:

- a) une évaluation de la durée pendant laquelle un travailleur gardera son nouvel emploi; et
- b) une évaluation de la mobilité qui se serait produite sans l'assistance du gouvernement,

Elles constituent toutes deux un louable effort pour atteindre à la contribution nette de l'assistance fédérale en matière de mobilité. Cet exercice a permis de repérer les candidats à la mobilité qui sont les plus susceptibles de réussir dans un nouvel emplacement et les moins susceptibles de se déplacer sans assistance²⁹. La principale faiblesse de ce travail et d'un ouvrage plus ancien de Polianski consiste à ne pas mentionner les coûts et les revenus non financiers indiqués plus avant comme suit³⁰:

$$\sum_{t=0}^k \frac{M_a^t - M_b^t}{(1 - i)^t} - C_{NF}$$

²⁶ Voir chapitre quatre, section 1.

²⁷ A.N. Polianski, *op. cit.*, 25^e, pp. 175-201.

²⁸ Robert A. Jeness, «Manpower Mobility Programs», tiré de *North American Conference on Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies, Madison, Wis., 1969. Proceedings*. G.G. Somers et W.D. Wood, éd., Kingston, Ontario, Centre des relations industrielles, Université Queen's, 1969, pp. 184-220.

²⁹ Il s'agit ici de travailleurs mariés d'âge mûr.

³⁰ L'importance de cette omission a été soulignée diversement par les deux critiques du modèle à la conférence de Wisconsin; Jeness également l'a mentionnée. Voir la *North American Conference on Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies*, pp. 224-229.

TABLEAU XVII
Nombre de personnes, coût total et subvention moyenne
pour les trois genres de subventions de mobilité, de
1967-1968 à 1969-1970

Subvention moyenne (en dollars)	Coût total (en milliers de dollars)	Nombre de personnes	
Subventions de voyage de stagiaire			
19.26	352	18 277	1967-1968.....
17.71	562	31 727	1968-1969.....
22.73	786	34 595	1969-1970.....
Subventions de prospection			
25.45	119	4 676	1967-1968.....
33.22	211	6 351	1968-1969.....
45.75	356	7 784	1969-1970.....
Subventions de déplacement			
420.00	2 589	6 200	1967-1968.....
505.00	3 329	6 591	1968-1969.....
640.00	4 772	7 400	1969-1970.....

Source: Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration du Canada.

En 1969-1970, 35 000 personnes environ ont reçu des subventions de voyage de stagiaire d'une valeur moyenne de 23 dollars. Le rapport entre les subventions de voyage de stagiaire et la mobilité est complexe et n'a pas encore été précisé. Près de 8 000 personnes ont touché des subventions de prospection d'une valeur moyenne d'environ 46 dollars, indice révélant que la prospection se fait dans les environs et non dans une autre région économique; 16 pour cent de ces personnes ont franchi les frontières régionales et reçu l'assistance adéquate²⁵. Les subventions de déplacement représentent le plus gros des dépenses, mais seulement 7 500 personnes ont bénéficié de cette aide. Ceci étant, les subventions de mobilité ne constituent qu'une fraction de la politique active de la main-d'œuvre.

Application du programme

Les subventions de voyage de stagiaire sont étroitement contrôlées et ne sont accordées qu'aux personnes qui doivent voyager pour faire leur stage de formation. Les subventions de prospection sont plus susceptibles d'abus; il semble toutefois peu avantageux pour quiconque de se risquer à tromper un conseiller et à s'exposer «aux frais de la discussion» pour 45 dollars. De la même façon, environ 50 pour cent des bénéficiaires de subventions de prospection réussissent à trouver du travail, prouvant ainsi que les subventions ont été employées comme il convient. Quant aux subventions de déplacement (variant normalement de 200 à 1 000 dollars, en moyenne 640 dollars), plus séduisantes sans aucun doute, elles sont peu souvent distribuées. En réalité le programme de mobilité n'est qu'une fraction de l'ensemble des projets, et la somme de 6 millions de dollars dépensée en 1969-1970 représente

²⁵ Conseil économique du Canada, *Ibid.*, p. 151.

²⁰ A la conférence de l'Université Queen's, R.A. Jenness a proposé le rapport de 12 à 1. R.A. Jenness, «Manpower Objectives, Market Information and Mobility Incentives», rencontre des économistes canadiens du travail, 25-27 février 1971, Université Queen's, Kingston.

²¹ L'assistance accordée par les employeurs est également importante et utile à retenir. Son rapport avec les modèles de mobilité est incertain; toutefois, on peut affirmer avec certitude qu'au total, les paiements de mobilité d'assistance privée sont supérieurs aux paiements de mobilité d'assistance publique.

²² OCDE *Problèmes et politique de main-d'œuvre au Canada*, 1966, op. cit., p. 69.

²³ Leroy O. Stone, op. cit., pp. 61-63. La proportion de la totalité des personnes déplacées par rapport à la population au cours d'un intervalle de cinq ans a été de .437 pour l'ensemble du Canada. Environ 60 pour cent de ces personnes ont déménagé à l'intérieur des villes.

²⁴ Schnitzer indique 4 pour cent, mais c'est sans doute une erreur. Martin Schnitzer, *Regional Unemployment and the Relocation of Workers, The Experience of Western Europe, Canada and the United States*, New York, Praeger, 1970, p. 93.

Le Conseil économique du Canada donne 1 pour cent; Conseil économique du Canada, *Huitième exposé annuel, l'Etat et la prise des décisions*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 147.

du programme de subventions en 1967-1968.

Le tableau XVII indique le nombre de personnes touchées depuis l'établissement du programme de mobilité n'entame que d'un pour cent le budget de la main-d'œuvre. Formation, entre autres, dépassent de plus de 50 fois celles de la mobilité et le programme de mobilité n'assume qu'une part assez minime. Les dépenses de Il est également vrai que sur le plan de la politique «active» de main-d'œuvre, le ces subventions forment à peine 1 pour cent de l'ensemble des chômeurs²⁴.

toutes les familles qui ont déménagé. En outre, les personnes qui ont bénéficié de ont reçu des subventions de déplacement au cours de l'année 1969-1970 ne plus d'un million de personnes par an se sont déplacées²³. Les 7 400 personnes qui fait²² et les chiffres de Leroy Stone relèvent qu'au cours de la période 1956-1961 L'Organisation de coopération et de développement économiques a reconnu ce mobilité au Canada a été et est encore très élevée, même sans soutien fédéral²¹.

Il importe de reconnaître, en vue d'une meilleure perspective, que le taux de de l'effort concerté.

que les programmes aux Etats-Unis se rapprochent davantage du projet pilote que l'hétérogénéité des langues et des cultures. Il faut tenir compte, en outre, du fait de la population canadienne et aux dépenses de mobilité plus élevées qu'entraîne Etats-Unis²⁰. La cause peut en être attribuée à l'étendue «linéaire» de la répartition de sorte que l'assistance par habitant au Canada est dix fois plus élevée qu'aux avantages de la comparaison. Chaque pays verse environ 7 millions de dollars, L'assistance à la mobilité au Canada, par rapport à celle des Etats-Unis, supporte

Quelques faits saillants

(iii) *Subventions de déplacement*

Si le travailleur trouve un emploi, il peut obtenir une subvention de déplacement qui couvre entièrement ses dépenses de voyage et de déménagement, une subvention d'établissement variant de 100 à 1 000 dollars selon le nombre d'enfants, ainsi qu'une allocation de logement de 1 500 dollars si l'intéressé vend sa maison et s'en achète une autre dans son nouveau lieu de résidence.

Les recherches que font l'Organisation de coopération et de développement économiques¹⁸ et Stone¹⁹ ont démontré que, selon les normes internationales, les taux de mobilité au Canada sont élevés.

Les genres d'assistance à la mobilité

L'évolution de l'assistance à la mobilité a connu trois phases. Avant 1965, un modeste programme fonctionnait par l'intermédiaire du Service national de placement. En vertu de ce programme, des subventions étaient accordées aux travailleurs qui quittaient des régions précises, caractérisées par un surplus de main-d'œuvre, pour d'autres régions, et les frais de déplacement de la famille étaient assurés. Cette assistance n'était accordée qu'aux travailleurs qui ne pouvaient assumer ces frais eux-mêmes et nécessitait la vérification de leurs moyens d'existence.

En 1965, on établissait le Programme de mobilité de la main-d'œuvre. Ce programme abandonnait la vérification des moyens d'existence et offrait des prêts à 6 pour cent d'intérêt et des subventions aux travailleurs sans emploi quatre mois sur six. Sur une période de 18 mois, moins de 3 000 personnes se sont prévaluées de ce plan.

En 1967, le Programme de mobilité se transformait nettement en un système de subventions et écartait le règlement en vertu duquel la mise en œuvre était restreinte aux régions désignées. Il existe maintenant trois genres de subventions: les subventions de voyage de stagiaire, les subventions de prospection et les subventions de déplacement.

(i) Subventions de voyage de stagiaire

Les stagiaires adultes engagés en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes peuvent prétendre aux allocations de voyage s'ils doivent quitter leur communauté pour faire un stage de formation.

(ii) Subventions de prospection

Les personnes sans emploi qui éprouvent quelque difficulté à trouver du travail dans leur propre région peuvent être autorisées par le conseiller en main-d'œuvre à recevoir une subvention de prospection qui leur permet de chercher du travail dans les régions voisines. Leurs familles peuvent recevoir une allocation de subsistance variant de 12 à 40 dollars par semaine selon le nombre d'enfants, pour une période de 4 semaines au plus. L'allocation de voyage est calculée en fonction des moyens de transport les plus économiques qui conduisent à la région où s'effectuera la recherche du travail.

¹⁸Organisation de coopération et de développement économiques, *Problèmes et politique de main-d'œuvre au Canada*, Paris, 1966, p. 69 (Études des politiques sociales et de la main-d'œuvre, no 4.)
¹⁹Stone, *op. cit.*, pp. 61-63. Il a constaté que sur la période quinquennale de 1956 à 1961, la proportion des déplacés par rapport à la population entière s'établissait à .44.

Etant donné le but à atteindre, la politique tout indiquée consiste à accorder un montant global aux personnes qui autrement ne pourraient se déplacer. Il s'agit de connaître le montant optimal du subside et de s'assurer que les subventions sont accordées, pour la plupart, aux personnes qui ne se déplaceraient pas autrement. Si, d'une façon générale, (pour des motifs d'ordre non financier) certaines personnes refusent de se déplacer, les attrait économiques doivent être tels qu'ils puissent largement compenser les autres avantages.

Application de la mobilité au Canada

Les recherches sur la mobilité au Canada ont révélé cinq faits certains et plusieurs autres marqués d'incertitude. Relevons, en premier lieu, l'importance substantielle des variables économiques; le revenu joue un rôle majeur dans les décisions de mobilité¹². Deuxièmement, les recherches faites par Stone, Courchène, Vanderkamp et d'autres économistes ont établi la portée des coûts et bénéfices non financiers de toute nature. Troisièmement, la distance est un facteur majeur bien que son rôle exact ne soit pas entièrement compris. Quatrièmement, à quelques exceptions près, les recherches dans leur ensemble révèlent le rôle positif que joue la mobilité, soit du point de vue de l'efficacité du marché du travail, soit du point de vue du bien-être plus directement. Toutefois, cet accord ne fait pas l'unanimité¹³. Enfin, les recherches de Vanderkamp, Courchène, Stone et d'autres économistes appuient les prévisions de la théorie de l'investissement fondées sur la notion en vertu de laquelle la période de rentabilité pour l'investissement en capital humain est plus longue pour les personnes d'un groupe d'âge plus jeune.

Voici d'autres facteurs dont il faut tenir compte mais sur lesquels les avis sont partagés: le rôle de l'information, dont l'importance a été confirmée récemment¹⁴; le travail de Courchène indique que les transferts vers des régions à revenu modeste opérés par le gouvernement agissent contre la mobilité comme le prévoit la théorie économique¹⁵; des recherches sur des «réseaux» familiaux indiquent que l'assistance économique est accordée par l'entremise de ces «réseaux», même dans les centres urbains; par conséquent l'existence de la famille dans la région réceptrice a aussi son importance¹⁶; enfin, le revenu obtenu dans la région expéditrice entre en jeu, semble-t-il, et en toute probabilité il englobera le coût du transport¹⁷.

¹² John Vanderkamp, «Inter-regional Mobility in Canada: A Study of the time Pattern of Migration», *Canadian Journal of Economics*, 1: 595-608, août 1968.
¹³ Thomas J. Courchène, «Interprovincial Migration and Economic Adjustment» *Canadian Journal of Economics* 3: 550-576, novembre 1970.
¹⁴ Leroy Stone, *Migration in Canada: Some Regional Aspects*. Ottawa, Imprimeur de la reine, 1969. (Monographie du recensement de 1961.)
¹⁵ Marvin McNis, «Provincial Migration and Differential Economic Opportunity» chap. 5, dans *Ibid.*, pp. 131-202.
¹⁶ Un exposé fait peu confiance aux changements d'équilibre du revenu qui peuvent résulter de l'accroissement des migrations: «La migration en masse de la population n'est avantageuse ni du point de vue social ni du point de vue économique et nous rejetons cette possibilité». *Rapport final du Comité spécial du Sénat sur la main-d'œuvre et l'emploi*, 4e session de la 24e législature, le mercredi 14 juin 1961, p. 7.
¹⁷ A mon avis, l'auteur ne tire pas cette conclusion. Voir M. McNis, *op. cit.*, pp. 179-183.
¹⁵ Courchène, *op. cit.*, pp. 565-567 et p. 571.
¹⁶ Michael Young et P. Willmott, «Family and Kinships in East London», Londres, Routledge, Kegan Paul; Université du Michigan, *Detroit Area Study, A Social Profile of Detroit, 1955, A Report*. Ann Arbor, Michigan, 1956.
¹⁷ Courchène, *op. cit.*, pp. 561-562, 573.

c) Les extériorités et les coûts d'opportunité sur le plan social.

Le taux inférieur d'inflation qui est censé faire suite à l'amélioration de la répartition du marché du travail représente, parmi les effets extérieurs, celui qui nous intéresse le plus. On n'a pas encore établi la signification empirique de ces extériorités — nous ignorons si cette difficulté découle de la nature éphémère du concept même ou de la portée minime de l'effet extérieur. L'efficacité de la répartition, sans aucun doute, dépend dans une grande mesure de la mobilité, mais surtout de la mobilité non subventionnée. C'est pourquoi l'administrateur éprouve des difficultés énormes à diriger une subvention déterminée vers un groupe marginal qui ne pourrait agir sans subvention, mais qui peut aller de l'avant grâce à elle. En ce qui concerne la mobilité «conseillée», la politique d'immigration, semble-t-il, a joué un rôle plus important dans l'efficacité de la répartition que la mobilité intra-canadienne dirigée par les conseillers de la main-d'œuvre. Les aptitudes des migrants en jeu, aussi que les dépenses de la Division de l'immigration, qui sont trois fois plus élevées que celles du Programme de mobilité.

Un deuxième effet extérieur concerne le multiplicateur des dépenses d'un individu dans la région A et dans la région B. Un officier estime que le multiplicateur d'emplois dans une région à revenu élevé où est transféré un individu est plus grand que la diminution du multiplicateur dans la région d'origine¹⁰. Toutefois, même si cela est vrai, le facteur bien-être qui entre en cause devient ambigu lorsque l'utilité marginale du revenu décroît. En outre, les prévisions alarmantes de Vanderkamp sur les multiplicateurs d'emplois révèlent que «pour 5 chômeurs qui quittent les Maritimes, 2 personnes précédemment employées perdent leur emploi»¹¹. Par conséquent, pour cinq personnes qui se déplacent, le gain net réel est de trois et l'adaptation s'avère d'autant plus difficile.

En certaines circonstances, l'individu peut découvrir qu'il se porte mieux en touchant une prestation publique ou en se livrant à des activités criminelles que s'il prenait le risque de se déplacer vers une nouvelle région où il pourrait trouver du travail. Ici, un transfert immédiat ou un subside de mobilité pourrait être la solution la moins coûteuse.

En outre, on a l'impression que le Programme de mobilité vise plus à l'équité qu'à l'efficacité et que l'autre force de motivation représente une tentative d'améliorer la répartition régionale du revenu. Le déplacement volontaire est, sans contredit, une force qui opère dans le sens de l'égalité du revenu, une force cependant «trop faible» aux yeux de la majorité des Canadiens. Si telle est la vérité et que les implications soient parfaitement comprises, alors les transferts sous forme de subventions de mobilité sont doublement justifiés.

¹⁰A. N. Polianski, «Manpower Mobility Program — A Pilot Project in the Method of Evaluation of Government Programs», tiré de la *North American Conference on Labor Statistics, 25th, Toronto 1967, Proceedings*, 12-16 juin 1967, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1968, pp. 175-201.

¹¹Ceci est causé par l'arrêt des dépenses fondées sur les paiements de transfert. John Vanderkamp, «The Effect of Out-Migration on Regional Employment», *Canadian Journal of Economics* 3: 541-549, novembre 1970, p. 546. Dans une perspective nationale, les paiements d'assistance sociale sont des prestations dont ne devraient pas tenir compte ceux qui défendent la notion de la constance de l'utilité marginale du revenu.

b) L'ignorance ou la pénurie d'information

Certains de ceux qui défendent un cas «d'ignorance» le font parce que l'appréciation qu'ils donnent de la situation est supérieure à celle qu'en ferait la personne présumée tirer avantage d'un déplacement. Lui est comparable toute discussion qu'entraîne le fait de ne pas tenir compte de l'élément M précité. Ces deux versions sont nettement imparfaites.

Dans une voie quelque peu différente: «Selon une proposition très connue en théorie du bien-être, la surestimation des risques réels que comporte une prise de décision individuelle donne des résultats sous-optimaux»⁵. La subvention, il est vrai, corrigera la situation. Toutefois, bien que l'affirmation soit vraie, il n'est pas dit que son contenu soit empirique puisque cet argument peut être employé à rebours⁶; des personnes peuvent sous-estimer les chances d'insuccès. Les données canadiennes sont peu convaincantes d'une façon ou de l'autre. Par exemple, la catégorie «artistes et athlètes», qui offre peu de chances de grand succès, a eu le plus bas taux d'augmentation de revenu au cours de la décennie 1959-1968 (-12.5%) pour les 25 emplois étudiés, mais le taux d'augmentation le plus élevé du nombre de personnes qui occupent l'emploi (+186%)⁷. Le cas, en effet, est peu convaincant dans un sens comme dans l'autre.

En 1954, un rapport traitant de la recherche sur la mobilité a révélé que la pénurie d'information était à tel point aiguë qu'elle rendait incompatible le modèle du marché «rationnel»⁸. Il a été démontré, toutefois, qu'il n'est pas nécessaire que tous les participants du marché du travail possèdent l'information exacte; il suffit qu'un certain nombre de personnes soient bien informées, de façon que l'adaptation puisse se faire à la marge⁹. Dans un contexte dynamique, nous traitons avec des taux de variation ou des taux d'ajustement; il faut alors savoir si la pénurie d'information ralentit le processus d'ajustement à un taux inférieur à celui de la force du déséquilibre.

On peut aussi faire valoir que l'individu ne peut prévoir si ses penchants se modifieront s'il va habiter une nouvelle région, et s'il en sera plus heureux qu'avec ses préférences actuelles. Cependant, étant donné que l'individu est poussé à faire le choix qui l'avantage le plus, il est difficile de comprendre pourquoi il commettrait des erreurs seulement dans un sens. Il y a peu de chances qu'un jeune homme de 20 ans qui quitte une région puisse évaluer correctement les probabilités de morbidité et de mortalité. Ici encore le raisonnement n'est guère convaincant.

⁵Ibid., p. 29.

⁶Adam Smith l'a employé. Il croyait qu'une personne qui s'entraînait dans l'armée voyait mille occasions d'atteindre la valeur, qui ne viennent jamais, et il parlait de «... l'opinion exagérée, que la plupart des hommes se forment de leurs propres talents... chacun s'exagère plus ou moins la chance du gain.» Adam Smith, *Textes choisis et préface par G. H. Bousquet*, Paris, Dalloz, 1950, p. 125.

⁷Extrait des données relevées au chapitre deux, à partir de *Statistique fiscale*, Ministère du Revenu national, Canada.

⁸Herbert S. Parnes, *Research on Labor Mobility: An Appraisal of Research Findings in the United States*, New York, Social Science Research Council, 1954. (Bulletin no 65.)
⁹Simon Rottemberg, «On Choice in Labor Markets», *Industrial and Labor Relations Review*, 9: 183-199, janvier 1956; *Reply* 9: 636-643, juillet 1956 et *Reply* 11: 102-103, octobre 1957.

Winnipeg. A tout prendre, toutefois, le rapport avantages-coût conventionnel peut nous révéler beaucoup plus sur

$$(3) \quad \sum_{t=0}^k \frac{M_t^A - M_t^B}{(1+i)^t} \text{ et } C_{NF}$$

que sur la totalité des coûts et avantages.

Ceci entraîne une triple conséquence: en premier lieu, un scepticisme sain touchant certains rapports avantages-coût extrêmement élevés qui ont été signalés (8:1 dans un ouvrage antérieur du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration); deuxièmement, certaines disparités interrégionales du revenu qui peuvent être des écarts d'équilibre car, comme nous le savons depuis longtemps, l'avantage net a autant d'importance que le niveau des salaires; et troisièmement, si la société désire que des personnes se déplacent de B à A, alors un versement substantiel de mobilité s'imposera pour indemniser le (3) précité et le C_{NF} .

Raisons de subventionner la mobilité

Trois conditions générales peuvent exiger une intervention, bien qu'une certaine omniscience soit indispensable relativement à M_t^A et M_t^B , ce sont:

- a) les obstacles sur le marché des capitaux;
- b) l'ignorance,
- c) les extériorités et les coûts d'opportunité sur le plan social⁴.

Comme nous l'avons dit précédemment, l'incapacité d'emprunter sur le capital humain gêne l'investissement dans la formation, et l'argument s'applique aussi bien à la mobilité. Si la perception est juste, seul le prêt est nécessaire, non la subvention, car si cette imperfection constitue le seul problème, l'individu se rendra compte qu'un investissement dans la formation remboursera les dépenses d'emprunt.

Il est difficile de connaître la portée de cette théorie au Canada. Le Programme de mobilité de la main-d'œuvre était à l'origine un plan de prêt; au bout d'un an, cependant, il s'est transformé en système de subventions. (Il a au moins l'avantage de réaliser une économie sur le coût du recouvrement des remboursements de prêts. Aussi bien, les subventions sont destinées à des chômeurs «à long terme» — des personnes qui chôment quatre mois sur six — de sorte que les prestations vont aux personnes qui ont une utilité marginale élevée de revenu.) Peu de demandes ont été reçues lorsque cet obstacle a disparu; la disponibilité des subventions et des prêts avait été un secret bien gardé, explique-t-on officiellement.

⁴Ceci découle du schéma général du chapitre deux. Vanderkamp emploie quatre conditions en divisant c) précité en extériorités, et en «existence d'autres subsides». John Vanderkamp «Toward a Theory of Labor Mobility», Vancouver, Département d'économie politique, Université de la Colombie-Britannique, 1970. (Communication n° 47, pp. 29-31.)

2 Bien que, comme l'a noté Lowell F. Galloway, le coût d'un déplacement s'exprime habituellement par la distance entre emplacements, et que ceci serve inconsciemment de mesure à l'inconvénient psychique et de substitut au coût de l'information. *Manpower Economics*, Homewood, Ill., R.D. Irwin, 1971.

3 Pour citer un autre exemple, reconnaissons les écarts, des accords de partage entre les régions rurales et les régions urbaines. Ceux qui ont participé au partage en tant que donateurs dans la région B ont investi dans un plan d'assurance qui n'a aucune valeur dans la région A.

Chaque fois qu'il se fait un placement en capital humain propre à une région (la langue en est un exemple approprié au Canada)³, l'écart d'indemnisation entre les salaires doit être substantiel. Les termes M sont particulièrement essentiels à la mobilité géographique parce qu'il est souvent impossible de travailler en A tout en habitant en B. La théorie marginale ne s'applique pas à certains de ces cas. Par exemple, on ne peut habiter Linacre, en Saskatchewan, et avoir deux cinquièmes des avantages de Vancouver et trois de ceux de

où M_A^t représente la valeur en dollars du bien-être en période t quand il est en A, m_B^t la valeur correspondante pour B, et C_F et C_{NF} représentent le coût financier et non financier du déplacement de B à A. Chaque individu incarne un certain degré de capital humain perdu qui lui permet de veiller à ses goûts à un coût financièrement et psychologiquement peu élevé en B mais pas nécessairement en A, de sorte que la valeur prévue pour M_B^t sera plus grande que celle de M_A^t , et C_{NF} ne sera pas négligeable.

$$\frac{\sum_{t=0}^k \frac{Y_A^t}{(1+i)^t} + \frac{\sum_{t=0}^k \frac{M_A^t}{(1+i)^t}}{\sum_{t=0}^k \frac{Y_B^t}{(1+i)^t} + \frac{\sum_{t=0}^k \frac{M_B^t}{(1+i)^t} + C_F + C_{NF}} \quad (2)$$

Dans cette formule avantages-coût, le modèle souffre d'une déficience grave — un surcroît de simplification qui ne peut être vérifié. Non seulement l'individu en question s'intéresse à l'argent, mais il s'intéresse *uniquement* à l'argent: aucune part n'est laissée aux considérations non financières. La régression de la mobilité sur les salaires est un procédé plus juste puisqu'il donne une mesure de l'importance des variables omises². Avec la technique avanta- ges-coût, on pouvait simplement mesurer les facteurs économiques non financiers.

Le rapport avantages-coût exact s'exprime ainsi:

générale décroissante.

paraisons interpersonnelles et ne tient pas compte de la loi de l'utilité mar- pas toujours reconnu de façon explicite que cette technique établit des com- paiements d'impôt ou la diminution des versements d'assistance social. Il n'est

chapitre six

PROGRAMMES DE MOBILITÉ

Modele de base

Le processus normal du fonctionnement de la mobilité peut se résumer ainsi: un travailleur désire se déplacer de l'emploi ou de la région B vers A chaque fois que la valeur actuelle de ses gains éventuels prévus dans A excède la valeur actuelle de ses gains éventuels prévus dans B de plus que le coût du déplacement de B à A¹.

Dans ce schéma le rapport avantages-coût particulier est le suivant:

$$(1) \qquad \frac{\sum_{t=0}^k \frac{y_t^A}{(1+i)^t}}{\sum_{t=0}^k \frac{y_t^B}{(1+i)^t} + C}$$

où i représente le taux d'intérêt préférentiel du temps personnel d'un individu, k le nombre d'années de travail qu'il lui reste à donner avant sa retraite, y^A le revenu après déduction d'impôt perçu en A, et C le coût personnel de déplacement de B à A.

Pour obtenir le rapport avantages-coût social il suffit d'ajouter au dénominateur le coût social et au numérateur l'avantage social, telles l'augmentation des

¹Larry A. Sjaastad traite avec concision de la migration comme étant une décision d'investissement dans «Costs and Returns of Human Migration», *Journal of Political Economy* 70 (5) partie 2: 80-93, octobre 1962.

Principales conclusions

L'existence d'une politique active de formation change l'attitude des entrepreneurs en les encourageant à convertir les dépenses privées en dépenses publiques. Il serait bon qu'une tentative soit faite pour trouver de nouveaux moyens pour restructurer le système d'encouragement afin:

- a) de faire disparaître la tentation de convertir les dépenses privées en dépenses publiques;
- b) de supprimer les subventions «discretionnaires»; et
- c) de diminuer la nécessité d'une surveillance administrative.

La nécessité d'un changement dans la politique de formation qui la ferait passer du domaine de la production, où il y avait pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans les années 1950 et au début des années 1960, aux parties du secteur des services qui souffrira d'un manque de main-d'œuvre dans les années 1970, ressort de données qui ne sont pas assez précises

- a) pour qu'on puisse en tirer un calcul convaincant du rapport avantages-coût, ou
- b) pour qu'on puisse identifier clairement les professions qui souffriront d'une pénurie de main-d'œuvre³².

Si ces professions ne sont pas identifiées, il y a un risque sérieux que ceux qui trouveront un emploi après leur formation ne feront que déplacer d'autres travailleurs qui auraient occupé ces emplois. Il est donc urgent d'augmenter la part des ressources à la formation consacrée à la recherche de données concernant les professions dans lesquelles il y aura à l'avenir pénurie de main-d'œuvre.

³²Le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration doit être chargé de recueillir des données qui donnent un début de réponse à certaines de ces questions difficiles.

embauchées après la période des cours.
nouveaux emplois lorsque des personnes qui reçoivent une formation plutôt spécialisée sont
davantages. En outre, des conseillers bien intentionnés peuvent croire qu'ils ont «créé» de
commises en dispensant une formation spécialisée et sont, par conséquent, à éviter encore
31 Un défaut de sélection de ce genre est beaucoup plus «apparent» que les erreurs

30 Voir chapitre quatre.
Cornwall Area, Ottawa, 1971, p. 9.
employeurs.» Canada, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, *Manpower Profile*,
Ministère peut former ou recruter des travailleurs afin de satisfaire aux besoins particuliers des
29 «... en vertu du Programme de formation de la Main-d'œuvre du Canada (P.F.M.C.), le
cette question n'a pas encore été faite.

(enseignement) que des dépenses fédérales (recyclage des adultes). La recherche qui éclaircirait
insignifiantes, il y a une plus grande perspective de redistribution des dépenses provinciales
formation dans l'industrie et de 27,7 millions pour l'apprentissage (régulier) sont loin d'être
clairement comprise. Même si les dépenses fédérales (1970-1971) de 4,8 millions pour la
28 Cette tentative a beaucoup de mérite dans la mesure où la distinction Marshall-Becker est

- plus de probabilités d'obtenir un emploi après le programme³¹.
- professions dans lesquelles les personnes qui reçoivent la formation ont le
- (d) les problèmes auxquels font face les conseillers qui doivent choisir les
- «s'occupe» de ses propres compagnies;
- (c) le fait que chaque province (pour laquelle la formation est gratuite)
- quelles sont les ouvertures prévues, et ainsi de suite³⁰;
- (b) les difficultés inhérentes à l'octroi de formation sans savoir pratiquement
- (a) la difficulté de définir le terme «spécialisé» dans chaque cas particulier;
- n'est pas clair quel est le rôle joué par:

pour nécessiter l'aide de surveillants de la compagnie. Dans tout le problème, il

tuyauteurs qu'on formait à construire une raffinerie, formation assez spécialisée

semblent être étrangement spécialisés. Un de ces cours concernait des

cours de recyclage pour adultes financés par le gouvernement fédéral, qui

aux entreprises²⁹. En outre, il n'est pas impossible de trouver des exemples de

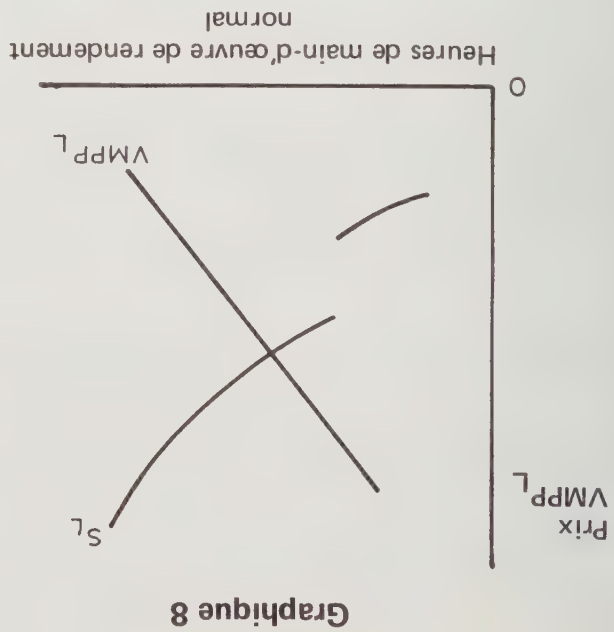
Main-d'œuvre du Canada et qui semble être des offres de «formation gratuite»

Il est très inquiétant de voir les approches répétées qui sont faites par la

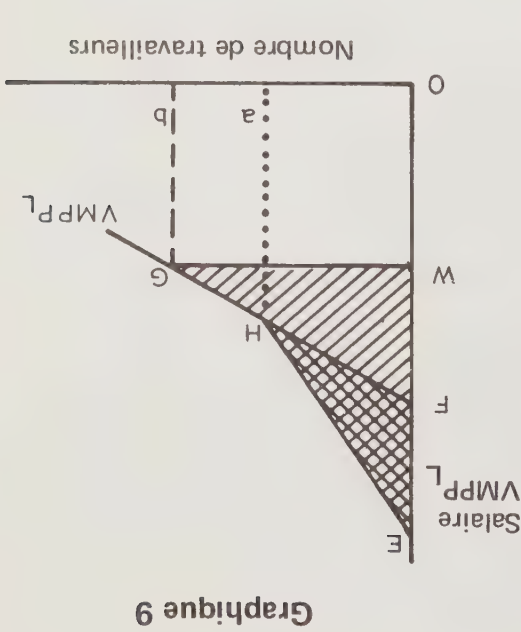
méritoire²⁸.

délibérée est souvent faite pour donner une formation qui puisse être utile à

certaines des sociétés situées près du collège; c'est sans doute là une tentative



Graphique 8



Graphique 9

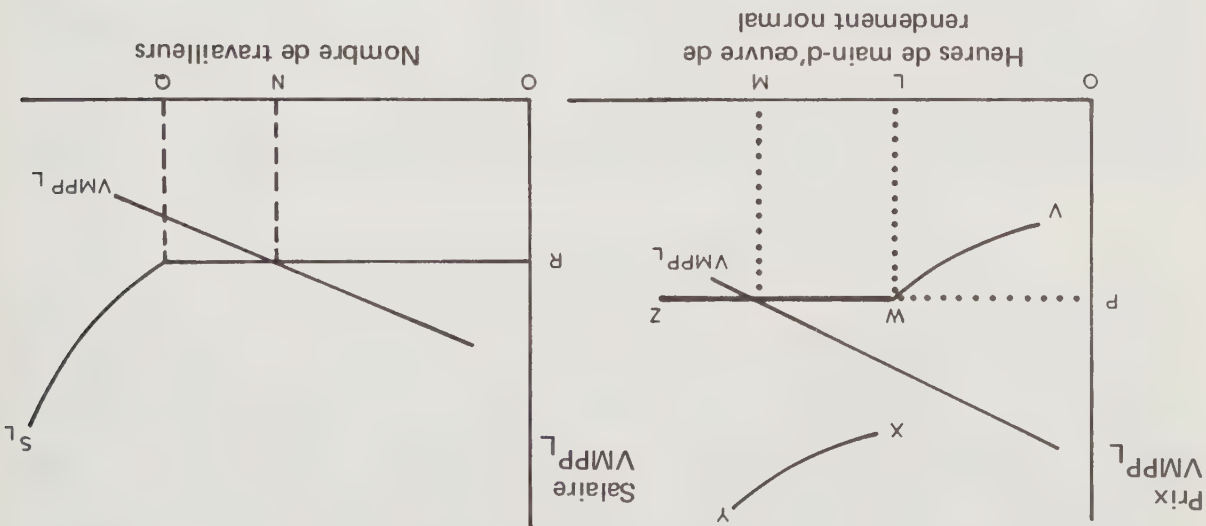
26 Il est normal de craindre que les travailleurs nouvellement formés qui travaillent avec la même quantité d'autres intrants puissent remplacer un certain nombre d'autres travailleurs, de manière que l'embauchage total soit inférieur à Ob (la courbe MPP tournant dans le sens des aiguilles d'une montre autour d'un point tel que H en raison des conditions techniques de production). Cela pourrait être compensé par la substitution de main-d'œuvre aux autres intrants car, du point de vue de la société, le coût de la main-d'œuvre formée a baissé par rapport au prix des autres intrants.

27 «Les écoles en expansion risqueraient d'assumer des fonctions de formation qui relèvent des employeurs. Nous avons noté des traces de cette évolution au cours de nos entretiens avec les dirigeants. Un représentant des employeurs nous a dit, par exemple, que les autorités de l'enseignement avaient offert d'entreprendre, pour sa société, un plan de formation dont elle aurait normalement dû s'acquitter elle-même.» *Problèmes et politique de main-d'œuvre au Canada*, O.C.D.E., Paris, 1966, p. 118.

Un programme de formation industrielle spécialisée ne peut que profiter à l'industrie en accroissant l'élasticité du prix de l'offre de la main-d'œuvre. L'erreur la plus flagrante en matière de formation, celle qui consiste à suggérer aux sociétés de convertir leurs dépenses privées en dépenses publiques²⁷, est, semble-t-il, maintenant sous contrôle, même s'il est évident que le problème général demeure. Au juger, une redistribution de la sorte est probablement beaucoup plus inefficace et injuste que la formation spécialisée dispensée dans les collèges provinciaux et communautaires où une tentative

Tant pour elles-mêmes que pour l'industrie en général, les entreprises ont d'excellentes raisons de former leurs travailleurs aux frais de l'État. Le graphique 9 illustre une entreprise qui reçoit une formation «gratuite» pour Oa travailleurs, ce qui augmente leur productivité marginale, de sorte qu'ils ne peuvent plus être considérés comme complémentaires aux travailleurs qui ne reçoivent pas de formation supplémentaire ni substituables à ceux-ci²⁶. La production totale passe de Fcbo à EHGbO et malgré une formation hautement spécialisée, le salaire reste OW, de sorte que la compagnie y gagne par EHF.

Toutefois, la société qui se trouve dans la situation décrite dans le graphique 8 (peut-être en raison d'un changement récent de la demande) peut demander que le recyclage soit financé par des fonds publics, demande que les administrateurs trouveront admissibles.



Graphique 7

Graphique 6

distinctions les plus subtiles qu'ils font ne sont pas nécessaires. Toutefois, il est également vrai que pratiquement toutes les personnes concernées conviennent que pour certaines professions (ex.: emplois de services) des tranches inférieures de revenu, le montant d'aide est plus élevé que le salaire que pourrait gagner au travail le stagiaire qui achèverait avec succès le programme de formation²⁴. Par exemple, en 1970, dans le secteur des services, le salaire hebdomadaire moyen pour l'ensemble du Canada était (avant les retenues) de 90.65 dollars²⁵.

Formation générale et spécialisée

Un autre problème réside dans le refus ou l'impossibilité de distinguer entre la formation «générale» et la formation «spécialisée». Comme nous l'indiquons plus avant, la formation spécialisée élève la productivité d'un travailleur dans une compagnie plus qu'elle ne le ferait dans d'autres; la formation générale élève son rendement indépendamment de l'entreprise qui l'emploie. Cela est important dans la mesure où une entreprise a toujours intérêt à payer pour une formation qui lui est spécifique et que le travailleur ne pourra pas faire valoir pour obtenir un autre emploi. Les entreprises assumeront moins volontiers les frais d'une formation générale parce qu'elles ne peuvent pas obtenir l'exclusivité des bénéfices; aussi y a-t-il place pour la participation de l'État à l'octroi d'une formation générale.

Il appert que les administrateurs des Centres de main-d'œuvre du Canada sont conscients de cette distinction, mais qu'ils ne réussissent pas toujours à la faire dans la pratique. Toute entreprise dirigée de manière compétente fera valoir son droit d'être déchargée par le public des frais que suppose la formation de son personnel. Il est possible qu'en des circonstances très spéciales le public y gagne à assumer le coût de la formation spécialisée. D'après le graphique 6, par exemple, la compagnie trouve que si jamais elle avait besoin de plus de OL heures de main-d'œuvre de rendement normal, elle devrait former ou recycler quelques-unes des personnes qui postulent un emploi et que ces frais de formation entraîneraient la discontinuité de la fonction de recrutement VWXY. La compagnie emploiera OL heures de main-d'œuvre qu'elle peut obtenir pour un prix OP. Dans ce cas précis, la compagnie trouve que le coût de formation n'est pas rentable. Le graphique 7 représente une étude moins approfondie du marché du travail, d'après laquelle NO travailleurs sont prêts à accepter de l'emploi au salaire courant.

Des considérations du coût réel des alternatives (prestations de bien-être, impôt futur etc.) peuvent amener l'État à couvrir les frais de recyclage. La société aurait alors, comme au graphique 6, une fonction de recrutement VWZ ou une autre qui serait équivalente à l'analyse. Une politique visant l'intérêt public peut donc augmenter l'emploi dans la société de LM heures de main-d'œuvre, dans ce cas.

²⁴En Nouvelle-Écosse, j'ai pris connaissance d'un cas où un travailleur s'était inscrit au programme de formation pour l'aide financière et non pour la formation qu'il en retirerait. Un cas semblable a été signalé à Saskatoon lors d'entrevues menées par G. Johnson pour le compte de la Commission des prix et des revenus. Des allocations légèrement inférieures seraient plus efficaces que des vérifications administratives pour prévenir une mauvaise utilisation du programme.

²⁵Revue statistique du Canada, 46 (12): 49, décembre 1971. Information Canada 11-003.

du Canada, le public est convaincu que la formation d'un individu A est rentable pour la société, mais que A lui-même, aux prises avec son système courant de transferts privés et publics et les aléas d'une nouvelle formation, n'est pas convaincu que le prêt est payant, c'est le public qui y gagnera encore, même dans le cas d'une subvention au lieu d'un prêt. La subvention maximale dans un monde où les frais administratifs seraient nuls serait fonction de l'évaluation par l'individu de ses propres possibilités. Mais les frais administratifs entraînés par la vérification de ces renseignements étant très élevés, une règle «pratique» est beaucoup plus efficace, et le système actuel constitue justement une tentative d'élaboration de cette règle.

La règle utilisée détermine le niveau de l'aide accordée en fonction d'une notion indéterminée de subsistance, et on l'ajuste annuellement d'un montant n'excédant pas l'augmentation annuelle des salaires dans le secteur manufacturier.

Quelques exemples de niveaux d'aide sont énumérés au tableau XVI. A Terre-Neuve, par exemple, un stagiaire célibataire vivant chez lui reçoit 43 dollars par semaine; s'il a une personne à charge, il reçoit 57 dollars et il peut recevoir jusqu'à 77 dollars s'il a quatre personnes à charge ou plus. Les personnes qui doivent vivre en dehors de leur foyer pour des raisons de formation reçoivent une aide supplémentaire de 23 dollars. En général, une fois l'aide votée par le Parlement, les responsables du programme font un effort louable pour ajuster les allocations au coût de la vie dans chaque province — on peut même dire que certaines des

TABLEAU XVI

Echantillonnage d'allocations* de soutien accordées aux personnes bénéficiant du Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada pour l'année 1971-1972
(dollars par semaine)

Habitant le foyer au cours de la formation	Habitant hors du foyer lors de la formation
Aucune personne à charge	Deux personnes à charge
Deux personnes à charge	Deux personnes à charge
Quatre personnes à charge ou plus	Quatre personnes à charge ou plus

Colombie-Britannique	43	72	95	111
Alberta	43	71	94	110
Saskatchewan	43	67	90	104
Manitoba	43	69	92	107
Ontario	43	72	95	111
Québec: Région 4**	43	57	80	92
Nouveau-Brunswick	43	62	85	99
Nouvelle-Ecosse	43	63	86	100
Ile-du-Prince-Edouard	43	61	84	98
Terre-Neuve	43	63	86	100
Yukon	43	72	95	111
Territoires du Nord-Ouest	43	72	95	111

* Les allocations diffèrent selon qu'il s'agit de personnes n'ayant pas ou ayant 1, 2, 3 ou 4 (et plus) personnes à charge. L'ajustement pour une personne qui doit vivre hors de son foyer est un montant net de \$23 par semaine.

** Le Québec accorde des montants différents dans chacune des dix régions; la région 4 correspond à Trois-Rivières.

Sources: Canada, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

²²Ce supplément de dépenses est commun à plusieurs programmes gouvernementaux canadiens. On fait preuve d'une ingéniosité remarquable pour découvrir des moyens de dépenser l'argent d'un autre palier de gouvernement, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires de surveillance pour ce dernier. Aux yeux du public, la majeure partie de cette activité ne représente que des transferts; malheureusement, cette ingéniosité à mauvais escient absorbe des ressources supplémentaires.

²³Marshall, *op. cit.*, p. 466. Adapté au contexte canadien par H. G. Johnson, *The Canadian Quandry: Economic Problems and Policies*, Toronto, McGraw-Hill, 1963, p. 62. Un programme de recyclage peut être semblable à la formation générale de l'enseignant élémentaire qui profite à la plupart des gens et coûte moins cher au public que toute autre méthode détaillée d'analyse des coûts.

Le montant de l'allocation de formation a des répercussions économiques qui sont difficiles à évaluer. Car si ce sont les imperfections du marché des capitaux qui constituent l'obstacle primordial²³, ce n'est pas une subvention qui est alors requise, mais un prêt remboursable. Si, par l'entremise des Centres de main-d'œuvre

Coût du recrutement et allocations de formation

En général, il n'est sans doute pas souhaitable qu'un palier de gouvernement fournisse gratuitement un bien ou un service à un autre palier de gouvernement, car les biens ou services gratuits sont rarement appréciés à leur juste valeur.

Dans le passé, il était avantageux pour une province de négocier un contrat de formation d'un prix donné, pour soumettre ensuite une facture finale beaucoup plus élevée. Alors que ce problème de dépenses supplémentaires est en train de se résoudre, un certain montant de ressources comptables est nécessaire pour mettre en œuvre des mesures de contrôle — ce qui est peut-être un coût inhérent au type particulier de système fédéral du Canada²².

En 1967 s'est produit un changement fondamental dans le financement des programmes de formation professionnelle. Assuré jusque-là conjointement par les gouvernements fédéral et provincial, il a été entièrement pris en charge par le gouvernement fédéral, du moins pour ce qui est des adultes qui possèdent les qualités requises. On s'attendrait à ce qu'un tel changement ait comme premier résultat d'influer sur les prix, mais, étant donné que ce sont les agents fédéraux qui choisissent les candidats à la formation (dans les Centres de main-d'œuvre du Canada), les provinces ne se livrent pas à une consommation aussi excessive que s'il en était autrement.

Effets du financement

Il n'y a aucun doute qu'un changement s'impose; naturellement on peut le mener à bien de maintes façons et il y a place pour les idées nouvelles. On fait beaucoup plus pour le travailleur lorsqu'on le forme à un métier pour lequel il existe des débouchés. Tout argument d'une répartition efficace appelle un tel changement, de même que toute contribution à juguler l'inflation; le principe d'équité milite lui aussi en faveur d'un tel changement.

précisément parce que les provinces ont complètement négligé leurs respon-
sabilités dans ce domaine que le gouvernement fédéral doit maintenant faire
front à ces problèmes.

passerait s'il n'existait pas de cours de formation, ni de l'éventuelle partialité dans le choix des stagiaires, ni des effets de la politique macroéconomique, ni des avantages de placement des stagiaires, ni même du problème habituel que pose le choix du taux d'intérêt et la période de rentabilité. On trouvera une excellente étude de ces questions dans le chapitre deux de l'ouvrage de Sewell¹⁷.

Dans de telles circonstances, on peut attribuer la signification que l'on veut au rapport avantages-coûts; il suffit de choisir quelques hypothèses plausibles au départ. Et c'est tout à l'honneur du Ministère de la Main-d'œuvre du Canada d'avoir exercé la plus grande prudence dans ses analyses; il a mentionné un rapport de plus de 2.0 en se basant sur plusieurs indices des plus faibles¹⁸.

En dépit de ce qui semble être une position assez équivoque, on peut en déduire deux conclusions importantes pour toute ligne de conduite future. Il s'agit d'abord de reconnaître qu'il existe très peu de données qui permettent au ministère de prévoir quelles sont les professions qui connaîtront une pénurie de main-d'œuvre¹⁹; en d'autres termes, on choisit des domaines de formation sans être vraiment au courant des besoins de l'économie. Autrement dit, la sélection se fait de la seule façon possible étant donné les circonstances, à la va comme je te pousse. La première recommandation qui s'impose est donc d'obtenir aussi rapidement que possible les renseignements nécessaires à la continuation de ce programme.

La seconde recommandation repose sur les conclusions auxquelles aboutirait le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration en se penchant sur les pénuries dans le domaine de l'emploi²⁰ — en supposant que, toutefois, ses constations confirmeraient celles du chapitre trois de notre étude. Dans ce cas, le Ministère s'efforcerait moins de former des soudeurs et autres gens de métier pour le secteur secondaire, qui est déjà pratiquement saturé, que d'approvisionner en main-d'œuvre les services de santé et de fournir des cadres à la nation. Voilà une nouvelle direction importante vers laquelle peut tendre le Ministère de la Main-d'œuvre fédéral, ce qui ne se fera pas sans heurt puisque ce domaine relève principalement de la compétence provinciale²¹. Or, c'est

¹⁷D.O. Sewell, *Training the Poor: A Benefit-Cost Analysis of Manpower Programs in the U.S. Anti-Poverty Program*; Kingston, Ontario, Centre des relations industrielles, Université Queen's, (Research Series no 12), pp. 20-52.

¹⁸Par exemple, W.R. Dymond, sous-ministre adjoint, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, «Manpower Policy in Canada as a Selective Instrument of Economic Policy», propos tenu au Département d'économie de l'université du Massachusetts, le 18 février 1970, p. 10 (transcrit au sténoc).

¹⁹Voir chapitre quatre.

²⁰Le choix des cours de formation se fonde sur des conjectures de la part des économistes et des conseillers des centres régionaux de main-d'œuvre. Un des facteurs qui entrent en ligne de compte est précisément la liste des «pénuries» dans le domaine de l'emploi. La liste peut être utile, mais son utilité est limitée par le fait que la «pénurie» n'a pas de dimension économique (elle n'est pas liée à un salaire). Les «pénuries» apparaissent donc dans les domaines au bas de l'échelle salariale; il y a pénurie par exemple, dans la catégorie des employés de maison ou des vendeurs faisant du porte à porte et qui doivent vivre de commissions souvent basses ou incertaines.

²¹Un problème qui n'est pas nouveau pour le ministère puisque l'instruction relève, elle aussi, des provinces.

Ces problèmes ont beau être désastreux pour tous ceux qui essaient d'établir un rapport valable avantages-coûts en matière de recyclage des travailleurs, il en existe bien d'autres encore. Car en fait, nous ne savons rien de ce qui se

afférents à leur domaine d'études. des stagiaires engagés dans les programmes principaux ont obtenu des emplois formation reçue. Comme nous le montre le tableau XV, seuls 35.5 pour cent grand nombre de stagiaires trouvent des emplois qui n'ont rien à voir avec la lorsque les cours de formation sont très généraux, et encore moins lorsqu'un permette de «trouver à chaque trou une cheville» n'est guère convaincant une hausse de l'embauche. Toutefois, l'argument voulant que la formation reçue est capable de remplir. Il peut en résulter un effet de vide et, par conséquent, reçu une formation, un travailleur est prêt à assumer des fonctions que lui seul Dire que la formation fait bien plus que cela, c'est supposer qu'après avoir

chômeur mais ne réduit pas nécessairement le nombre de chômeurs. formation des adultes. Car le programme de formation touche celui qui est nous sommes moins justifiés dans notre optimisme quant au succès global de la fondent effectivement sur cette règle simple (et apparemment efficace), alors

SOURCE: Ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, Section d'analyse du programme (Ottawa, 1971).

	TOTAL DES STAGIAIRES					
	INTERROGES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Stagiaires employés (en pourcentage du nombre total interrogé)						
Dans le domaine de leur formation ou un domaine connexe	32.5	34.6	33.5	38.3	52.6	35.5
Dans le domaine de leur formation ou un domaine connexe	7.1	7.5	6.0	4.9	4.6	6.7
Domaine différent	12.5	10.2	12.3	11.8	8.9	11.1
Salaires plus élevés	16.3	15.0	12.9	15.9	12.4	14.7
Nombre de stagiaires non employés (en pourcentage du nombre total interrogé)						
En chômage	22.0	21.4	19.1	14.1	14.8	19.9
Ne faisant pas partie du marché du travail	9.6	11.3	16.2	15.0	6.7	12.1

Situation des stagiaires qui ont terminé des cours à plein temps de formation du PFMC autres que des cours d'apprentissage
Janvier à décembre 1969

TABLEAU XV

TABLEAU XIV

Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada*
Salaires des stagiaires à plein temps avant leur formation, 1968-1969

Province et Région		Répartition des stagiaires (en pourcentage), d'après le salaire hebdomadaire à leur dernier emploi avant leur formation									
Colombie-Occidentale	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	TOTAL						Canada
						0-24 dollars	25-49 dollars	50-74 dollars	75-99 dollars	100-124 dollars	
8.5	4.8	8.3	10.2	8.5	5.7	2.5	14.0	33.9	22.1	13.2	100.0
3.5	2.6	1.4	3.5	4.7	1.7	2.7	14.2	26.0	22.1	14.2	100.0
12.4	8.3	6.9	11.7	15.2	2.7	4.2	19.4	23.4	19.4	16.5	100.0
25.3	18.4	22.4	23.4	26.0	5.8	5.8	25.5	27.1	25.5	20.4	100.0
22.8	14.3	27.1	25.5	14.2	2.7	2.7	16.5	27.1	16.5	19.7	100.0
16.0	12.9	6.7	5.2	5.8	1.7	1.7	6.7	20.4	5.2	7.9	100.0
5.8	11.1	3.8	2.5	3.5	2.4	2.4	3.8	11.1	3.5	3.3	100.0
150-174 dollars											
175 + dollars et plus											

*Comprend les stagiaires formés dans les institutions publiques en vertu des Accords sur l'achat de cours généraux et d'apprentissage.
**Comprend les stagiaires qui n'ont pas indiqué leur salaire avant leur formation.
Source: Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, Section d'analyse du programme (Ottawa, 1971).

touché soit 75 pour cent du salaire convenu pour ledit emploi, soit un abatement d'impôt de 160 pour cent de la valeur du salaire. Il serait certes rassurant de savoir que c'est dans les domaines où il y a un manque manifeste de main-d'œuvre que sont formés les stagiaires. Une vérification est peut-être possible. Les succès remportés par le gros des efforts prodigués en matière de formation et portant notamment sur la formation générale spécialisée sont surprenants. En effet, plus de deux tiers des stagiaires non-apprentis ont trouvé des emplois (voir le tableau XV)¹⁵. Les autres sont restés sans emploi (19.9 pour cent) ou ne faisaient simplement pas partie du marché du travail (12.1 pour cent). Il est remarquable et significatif qu'un programme qui offre une formation très générale ait connu un tel succès. Il est possible que les employeurs engagent ceux qui ont terminé des cours de formation parce qu'ils caractéristique qui le rend plus fiable. Toujours est-il que certains faits (tirés du même tableau) n'infirmement pas cette interprétation: parmi ceux qui ont terminé leur formation et obtenu un emploi, 38 pour cent ont trouvé un travail dans des domaines autres que celui de leur formation¹⁶. Si les employeurs se

¹⁵De 30 à 40 pour cent de ceux-ci étaient employés avant de recevoir leur formation. Les stagiaires apprentis avaient un peu plus de possibilités d'obtenir des emplois que ceux qui suivaient une «formation générale»: 17 pour cent des premiers étaient sans travail après avoir suivi les cours, tandis que le pourcentage pour le second groupe était de 26.
¹⁶Cette statistique n'est guère convaincante. La Section d'analyse du programme pourrait peut-être faire une étude plus détaillée pour voir si les employeurs recrutent réellement sur cette base.

¹¹ Somers, *op. cit.*, p. 66.
¹² Le salaire hebdomadaire moyen en 1969 était de 117,64 dollars (94,51 dollars en Nouvelle-Ecosse et 129,5 dollars en Colombie-Britannique); *Revue statistique du Canada*, 46 (11): 50, novembre 1971. Information Canada 11-003.
¹³ Le Conseil défend sa position dans le *Huitième exposé annuel, l'Etat et la prise des décisions*, Ottawa, Information Canada, 1971, surtout les pp. 104 à 109.
¹⁴ Il se peut qu'il soit impossible d'établir cette distinction, ou que le coût de vérification soit trop élevé pour les résultats qu'il permettrait d'obtenir. Il semblerait, toutefois, que le ministère est conscient de ce gaspillage; voir *The Financial Post*, 1er avril 1972, p. 16.

Le Conseil économique prônait dans son *Exposé* de 1971 une plus grande utilisation de l'apprentissage comme moyen de formation. L'argument semble assez convaincant, mais pose une série de problèmes, dont le risque de payer les sociétés pour faire ce qu'elles feraient de toute façon sans subvention¹³. Un programme de formation au travail de vingt millions de dollars, que les industriels ont naturellement accueilli avec beaucoup d'enthousiasme, est en cours depuis le mois de novembre 1971. Ce dont on est moins certain, cependant, c'est si les administrateurs se sont donné beaucoup de mal pour distinguer les «avantages réels» du programme des cas où les sociétés auraient pris des stagiaires à leur charge de toute façon, mais ont saisi l'occasion de se les faire payer par le gouvernement¹⁴. En vertu du plan actuel, l'employeur

*Comprend les stagiaires formés en vertu des Accords sur l'achat de cours généraux et d'apprentissage.
Source: Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, Section d'analyse du programme (Ottawa, 1971).

Année de scolarité	Groupes d'âge				Tous les âges
	20-24	35-44	55-64		
0-6 ans	6.7	21.8	35.7	13.2	
7-8 ans	23.7	35.1	32.0	29.3	
9-11 ans	53.5	35.0	24.1	44.8	
12-13 ans	15.5	6.1	6.4	10.9	
14 ans et plus	0.6	2.0	1.8	1.8	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	

Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada*
Âge et instruction des stagiaires à temps plein, 1968-1969

TABLEAU XIII

confirmer qu'un effort était fait en vue de compenser l'obstacle que représente l'âge sur le marché du travail»¹¹.
D'autre part, une bonne proportion des stagiaires n'ont fait que très peu d'études — 42,5 pour cent avaient huit ans ou moins de scolarité au moment de leur sélection (voir le tableau XIII). C'est pourquoi les programmes canadiens s'efforcent de donner une «formation générale en même temps qu'une formation professionnelle». Le tableau XIV donne un aperçu des salaires des stagiaires avant leur formation et indique qu'il y a parmi eux surreprésentation des catégories salariales les plus défavorisées¹².

¹⁰ En effet, depuis la rédaction du présent rapport, le Conseil économique a fait savoir qu'il faudrait encourager la formation des économiquement faibles, autrement dit, qu'il faudrait favoriser l'équité au détriment de l'efficacité.

Les programmes de formation remettent en question non seulement les disparités de revenu entre les régions, mais aussi, jusqu'à un certain point, le principe même de l'équité, bien que ce dernier argument repose sur de très faibles bases. C'est ainsi que la relation entre l'âge du travailleur et la période de rentabilité est telle que sans l'intervention du gouvernement, le «marché» ne choisirait que des jeunes travailleurs pour les cours de formations. Si le gouvernement ne cherchait à atteindre que des objectifs d'efficacité, le Ministère de la Main-d'œuvre en ferait de même et suivrait la logique de l'approche avantages-coûts, ce qui l'amènerait à choisir les jeunes qui ont le moins besoin de formation. Somers a récemment examiné la structure d'âge des stagiaires et a trouvé qu'«il y avait peu de faits pour

*Prévisions

Province	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971*	1971-1972*	Dépenses par chômeur
Atlantique	19.72	39.92	57.45	69.07	41.08	26.11
Québec	11.28	29.92	39.58	22.20	25.27	18.42
Ontario	16.00	21.14	20.98	10.62	8.26	13.66
Prairies	12.72	20.98	10.62	24.33	37.37	33.93
Pacifique	161	181	376	319	577	641
Canada	298	550	767	928	522	610
	214	457	574	522	610	677
	510	594	708	875	677	319
	556	705	875	319	577	641
	161	181	376	319	577	641
	334	497	641	577	641	648

TABLEAU XII

partie des frais de formation, quels que soient les multiplicateurs en jeu. L'impact de ces programmes, qui se fait de plus en plus sentir au niveau des régions, tient peut-être à la préférence qui est donnée aux sans-travail et à ceux qui sont les plus susceptibles de bénéficier de la formation. Il se peut aussi qu'il résulte du principe d'équité que l'on essaie d'appliquer¹⁰.

Quoi qu'il en soit, comme nous le montre le tableau XII, les provinces de l'Atlantique ont bénéficié beaucoup plus de la formation pour adultes que les autres régions du Canada, que l'on mesure l'aide reçue en dépenses par tête (population active) ou par chômeur. Il est également manifeste que la région du Pacifique est celle qui en a le moins profité, tandis que le classement des autres provinces varie en fonction des critères choisis au départ.

domaine de la formation professionnelle⁹ et que la plupart de ces dépenses qui sont faites en matière de formation depuis 1967, le sont en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes. Celle-ci permet à toute personne ayant dépassé depuis un an l'âge de fin de scolarité, ne fréquentant depuis un an aucun établissement scolaire et ayant des personnes à charge, de parfaire sa formation. L'intéressé qui n'a pas de personnes à charge n'a pas droit à cette aide s'il n'a pas travaillé ou cherché du travail pendant au moins trois ans.

Le gouvernement fédéral a porté ses dépenses globales dans le domaine de la formation de 1.5 millions de dollars en 1960-1961 à quelque 323 millions en 1971-1972. En d'autres mots, les dépenses per capita (de la population active) sont passées de 0.23 dollar à quelque 37.37 dollars (voir le tableau XI).

TABLEAU XI

Coût de la formation professionnelle des adultes et dépenses per capita (population active) 1960-1961 à 1971-1972		
Années	Dépenses globales du gouvernement fédéral pour les programmes de formation professionnelle des adultes (en milliers de dollars)	Dépenses per capita (population active) (en dollars)
1960-1961	1 461	.23
1961-1962	10 018	1.54
1962-1963	17 073	2.58
1963-1964	21 914	3.25
1964-1965	29 676	4.28
1965-1966	41 331	5.79
1966-1967	64 285	8.66
1967-1968	105 066	13.66
1968-1969	189 966	24.06
1969-1970	245 040	30.02
1970-1971*	289 960	33.93
1971-1972*	322 800	37.37

Source: Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, Section d'analyse du programme, Ottawa, 1967, et *ibid.*, 1971.

*Prévisions

Le Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada se distingue en particulier par l'importance des allocations accordées à la formation de nature très «générale». En 1970, 42 pour cent des stagiaires participaient au cours de perfectionnement, 37 pour cent, à la formation professionnelle, 10 pour cent suivaient des cours de langue et 11 pour cent, des cours d'apprentissage.

Les divers programmes de formation atténuent les inégalités de revenu entre les régions au moyen du recyclage de la main-d'œuvre et de la prise en charge d'une

⁹ Il est difficile d'établir les chiffres pour les États-Unis mais la formation donnée par les écoles et celle acquise au travail représentent 43 pour cent des 2.8 milliards cités comme total dans *ibid.* p. 70. Au Canada, les frais de formation représentent au moins 53 pour cent des dépenses totales en main-d'œuvre.

avantages-coûts que voici indiquant quelques-unes des variables dont on doit tenir compte lorsqu'on veut étudier les possibilités d'un emploi:

$$\frac{\sum_{t=1}^k P_t (e_t W_t - m_t R_t + N_t + X_t)}{\sum_{t=1}^n T_t + P_t Q_t} \quad (1+i)^t$$

Au numérateur, on mesure les avantages étirés sur toute la vie (k) de l'intéressé; P_t représente la probabilité que celui-ci survive à chacune des périodes; e représente la probabilité qu'il trouve un emploi après la formation; W , le salaire reçu après la formation pour chaque période; m est la probabilité que l'intéressé reste à l'emploi de la même firme, R est le salaire gagné avant la formation⁴. N mesure les avantages psychologiques ou les possibilités accrues de consommation après la formation⁵; X est un indice des économies exogènes⁶, et i représente le taux social d'escompte. Les coûts couvrent des périodes de formation n et comprennent T , le coût de la formation et Q ou les frais supplémentaires de voyage et de subsistance pendant la période de formation, entre autres choses⁷.

Quelques ordres de grandeur

Comme nous l'avons déjà dit dans le deuxième chapitre, la politique active de main-d'œuvre constitue un poste important du budget canadien. La dépense globale, per capita, a été en 1971, à peu près le double de celle des États-Unis⁸. Ce que l'on sait moins, par contre, c'est que le gros des dépenses se fait dans le

⁴ La présente version du rapport avantages-coûts a repris l'erreur souvent commise d'inclure la production des stagiaires avant leur formation dans le numérateur ($m_t R_t$). C'est au contraire un coût réel et devrait donc faire partie du dénominateur. C'est pour simplifier certains calculs sur la formation *générale*, là où les stagiaires n'étaient pas encore entrés sur le marché du travail, que l'idée a été mise de l'avant à l'origine. Lorsqu'il est question de recyclage, le calcul du rapport «avantages nets-coûts partiels» est, pour le moins, très confus. Si 20 soudeurs reçoivent une formation de poseurs de tuyaux, leur manque à produire (en raison de leur nouvelle formation) représente un coût dans le rapport avantages-coûts.

⁵ Pour plus de détails, voir Theodore W. Schultz, «Reflections on Investment in Man», *Journal of Political Economy* 70 (5) deuxième partie: 1-18, octobre 1962, pp. 7-8.

⁶ Comme dans la liste de Weisbrod, *op. cit.* Parmi celles-ci, on peut citer les récompenses psychologiques afférentes à la communauté qui n'aura pas à déplorer de «cadeaux» sous forme d'allocations sociales (bien que cela ne comprenne pas l'allocation elle-même qui, du point de vue de la société, ne constitue qu'un transfert).

⁷ On peut trouver une liste plus détaillée dans le communiqué intéressant de Ian Drummond, «Labor Markets and Educational Planning», dans le *Canadian Labor Market*, publié sous la direction de A.M. Meltz, Toronto, Industrial relations centre, Université de Toronto, 1968, pp. 243-295, surtout les pp. 252 à 269. Un autre bref rapport fort bien fait concernant les programmes fédéraux de formation est celui de Gerald G. Somers, «Federal Manpower Policies» dans *Canadian Labor in Transition*, publié sous la direction de Richard U. Miller et Fraser Isbester, Scarborough, Ont., Prentice-Hall, 1971, surtout les pp. 71 à 78.

⁸ Calcul truffé de pièges, concernant entre autres, la classification. Basé sur les chiffres budgétaires du Department of Labor des États-Unis, tels que cités par Charles C. Holt et al., *The Unemployment - Inflation Dilemma: A Manpower Solution*, Washington, Urban Institute, 1971, pp. 69-70. Les dépenses en matière de main-d'œuvre aux États-Unis s'élèvent à 2,8 milliards de dollars, à environ 600 millions.

La justification d'une politique active

Les arguments qui militent en faveur de la participation du gouvernement au recyclage des adultes sont à peu près les mêmes que ceux qui l'ont amené à s'occuper de l'instruction en général. Comme nous l'indiquions dans le deuxième chapitre, Marshall a montré qu'il existe des obstacles naturels qui ont un effet négatif sur les investissements en ressources humaines¹. Un tout autre raisonnement veut qu'il y ait d'importantes contingences externes qui se rattachent à la formation et que ces dernières profitent au public en plus d'avantager la personne concernée. Il existe donc une longue liste de conséquences externes possibles², dont il est fait mention au chapitre deux, dans la section 2: c).

Il est important de faire la distinction établie par Marshall et Becker entre la formation générale et la formation spécifique³. La formation *spécifique* n'accroît que la productivité de la société intéressée. C'est donc celle-ci qui devrait s'en charger et il est inutile d'y consacrer des fonds publics. Par contre, l'on ne peut demander à l'employeur de fournir à ses employés une formation *générale*, dont il ne tirerait aucun profit en raison de la mobilité de la main-d'œuvre. C'est ici qu'il incombe au gouvernement d'intervenir.

L'utilité sociale de la formation reçue pour un emploi particulier peut s'évaluer dans une certaine mesure au moyen de la technique avantages-coûts. Le rapport

¹ Alfred Marshall, *Principes d'économie politique*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1906-1909, 2 volumes, pp. 342-352.
² Burton A. Weisbrod, «Education and Investment in Human Capital», *Journal of Political Economy*, 70 (5) (deuxième partie): 106-123, octobre 1962.
³ A. Marshall *op. cit.*, Gary S. Becker, «Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis», *Journal of Political Economy* 70 (5) deuxième partie: 9-49, octobre 1962, surtout pp. 12-25 et sqq. 14, p. 20.

importantes: certaines professions ont été omises, en particulier les professions libérales. La méthode la moins onéreuse permettant de remédier à cette situation consisterait à faire appel au Ministère du Revenu national qui a déjà réuni une riche documentation à ce sujet, mais qui n'en divulgue qu'une partie insignifiante⁴⁰.

Une fois que l'on aura accès à ces données, certains ne manqueront pas alors de faire valoir que l'on a accordé à la marge extensive toute l'importance qu'elle devait avoir. En arriver là est fondamental. En effet, il ne s'agit pas seulement de donner aux analystes cette «connaissance fondamentale» dont parle le Conseil économique, ou de communiquer des renseignements essentiels aux conseillers des Centres de main-d'œuvre et aux établissements de formation, mais de fournir aux employeurs et aux travailleurs les indices de base d'importance capitale qui leur permettront de faire un véritable choix.

⁴⁰ Cf. par exemple, *Statistique fiscale*, 1970.

nuls³⁵, et l'on s'est efforcé par la suite de remédier à cette situation. On a décidé notamment de tirer des éditions régionales de la publication bimensuelle *Revue de la main-d'œuvre* qui donne, sous forme de résumés, une information claire et précise sur le marché du travail, et l'on a confié à trente économistes la tâche de rassembler la documentation ayant trait au marché du travail canadien et d'aider les conseillers à en tirer profit³⁶.

Bien qu'on y travaille depuis cinq ans, il est difficile d'obtenir l'information fondamentale en matière de demande en main-d'œuvre. Dans son *Premier exposé annuel*, le Conseil économique déclarait: «En réalité, ce manque d'information complète au sujet de la demande de travailleurs constitue une des grandes lacunes de nos renseignements fondamentaux au sujet de l'économie... En conséquence, il ressort que les renseignements économiques sur le marché du travail sont nettement insuffisants. Sans cette connaissance fondamentale, il est manifestement impossible d'établir une politique active du marché du travail³⁷.»

Le premier rapport sur les emplois vacants n'a paru qu'à la fin de 1971 et n'était pas aussi complet que certains l'avaient espéré. Tout d'abord, les rapports communiquant les listes d'emplois vacants mentionnaient en moyenne environ 40 000 emplois par trimestre, alors que les centres de main-d'œuvre à eux seuls en avaient enregistré 890 000 permanents au cours de l'année³⁸. Lorsqu'on y aura mis de l'ordre, ces listes permettront de combler une lacune importante. Contrairement à la plupart des données canadiennes, elles s'appuieront sur une classification par profession plutôt que par industrie, ce qui aura pour effet d'accroître sensiblement leur utilité: elles figureront parallèlement au marché du travail correspondant.

Il importera ensuite de fournir, également par profession, les données relatives au nombre d'emplois vacants et aux salaires. Il est essentiel de connaître ces indices si l'on veut que le marché du travail fonctionne bien et si l'on veut remédier aux pénuries qui s'annoncent dans certains secteurs professionnels en formant une main-d'œuvre spécialisée. Depuis que le Ministère du Travail est en mesure de fournir certaines données ayant trait aux taux des salaires, il est extrêmement difficile, au Canada, d'obtenir des données concernant l'emploi dans les diverses professions³⁹. La façon la moins coûteuse de se procurer ces données consisterait sans doute à recourir aux études qu'on a faites sur les emplois vacants, étant donné que l'on dispose déjà d'un système de rassemblement des données.

La prochaine étape, par ordre d'importance, consiste à améliorer les données sur les salaires, classées par profession. Ces données qui, actuellement, ne tiennent pas compte d'entreprises employant moins de vingt personnes, révèlent des lacunes

³⁵Ibid., p. 43.

³⁶Il est évident qu'on a progressé dans cette voie, encore que personne n'ose dire ouvertement que bien des conseillers acceptent d'embêter la compétence économique des économistes.

³⁷Premier exposé annuel des objectifs économiques du Canada pour 1970: Ottawa, Imprimeur de la reine, 1964, 223 pages. En 1970-1971 le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a dépensé 290 millions de dollars pour la formation professionnelle des adultes, alors qu'on ne possédait pas de renseignements précis au sujet des demandes en main-d'œuvre dans les divers secteurs professionnels.

³⁸D'avril 1970 à mars 1971. Canada, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, *Rapport annuel 1970-1971*. Ottawa, Information Canada.

³⁹Canada, Ministère du Travail, *Taux de salaire, traitements et heures de travail*, Ottawa, Imprimeur de la reine. (Annuel.)

d'œuvre³¹, mais il choque d'avantage dans un secteur qui a pour tâche explicite d'informer³². Tout ceci appelle des réformes salutaires.

Vient ensuite l'habituel problème de la statistique de l'information viciée par l'imperfection même de la donnée. C'est ce qui se produit dans les cas où, pour des raisons budgétaires ou autres, l'on fait des études de salaires initiaux à partir d'un faisceau étroit d'échantillons flottants, ce qui donne des résultats d'une sûreté douteuse. Statistique Canada ayant pour rôle, entre autres, de s'occuper des méthodes d'échantillonnage, on gagnerait beaucoup à lui confier toutes ces données.

Il semble bien que les technocrates canadiens se sont rendu compte qu'en matière d'information du public, la marge extensive offre plus de possibilités (on pourrait par exemple reconnaître plus d'emplois vacants ou de personnes en quête de travail) que la marge intensive, qui concerne les renseignements supplémentaires obtenus au sujet de travailleurs ou d'emplois dont on a déjà connaissance³³. Jusqu'à maintenant cependant, on a attaché plus d'importance, dans cette politique active d'information, aux efforts théoriques qu'aux efforts pratiques fournis pour développer cette marge extensive. On déplore vivement qu'à l'exception d'expériences tentées dans deux centres pilotes de main-d'œuvre, on n'ait pas tiré parti de la rapidité avec laquelle l'ordinateur peut effectuer des recherches. La mise en œuvre de cette méthode devrait beaucoup améliorer la situation.

Ses succès—tant qu'il y en ait—s'expliquent du fait que le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration consent à évaluer de façon réaliste ses programmes et agit en conséquence (il semble que ce genre de thérapeutique ne passe pas pour avoir la faveur des ministères). Meltz a fait en 1967-1968 une étude des systèmes d'information³⁴ qui a révélé que les efforts fournis par les conseillers en vue de détecter les indications sur le marché du travail avaient été insuffisants ou

³¹ L'enquête sur les prévisions de l'emploi effectuée par le Ministère de Travail a également été critiquée pour son caractère «confidentiel» (voir Meltz, *Study of Labor Market Information Systems: The final Report*, 1968, op. cit., p. 234). Quant à l'enquête du Conseil du trésor, elle se limite aux employés qui y ont participé. Ce genre d'information ne tient pas compte de l'intérêt du public dans son ensemble et ne sert que des intérêts particuliers, ce qui a pour conséquence la répartition des travailleurs entre les seuls employeurs ayant participé à l'enquête.

Keith Acheson et John F. Chant ont fait une excellente étude du secret protecteur de l'entreprise dans leur exposé: «The Bank of Canada: A Study in Bureaucracy» présenté au congrès annuel de l'Association canadienne d'économie, tenu en juin 1970 à Winnipeg. L'absence de communication de l'information augmente sensiblement son prix pour l'utilisateur, en particulier dans le cas où celui-ci n'a même pas connaissance de l'existence de cette information; les employeurs et les travailleurs sont ainsi amenés à prendre des décisions basées sur une connaissance imparfaite des données, et les analystes à perdre leur temps en refaisant des études déjà effectuées.

³² Malgré des dépenses annuelles s'élevant à trois millions de dollars, la Direction de l'analyse du marché du travail (Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration) constate qu'elle «ne dispose d'aucune liste des publications ministérielles» (note de service du 20 août 1971). Tel est le cas de la bibliothèque du Ministère.

³³ G.J. Stigler discute ces marges dans son ouvrage: «The Economics of Information», *Journal of Political Economy*, 69: 213-225, juin 1961. Arnold R. Weber expose pour sa part l'argument selon lequel un service de placement gouvernemental est plus efficace dans les cas où le marché du travail requiert avant tout une information de type extensif: «The Role and Limits of National Manpower Policies», *Industrial Relations Research Association Proceedings*, 18: 32-50, décembre 1965, Meltz cite ce même argument dans: *Study of Labor Market Information Systems: The Final Report*, 1968 op. cit.

³⁴ Meltz, Ibid.

savoir celui de Sylvia Ostry et Donald Bailey²⁷, et celui de Noah Meltz²⁸. Tous deux signalent des lacunes importantes dans l'information la plus élémentaire. Les sources auxquelles on a recours sont actuellement très disparates et, se référant à celles-ci, on se heurte aux difficultés liées aux généralisations tentées à partir de bribes de documentation tirées d'échantillons différents selon des principes eux-mêmes différents. Témoins les difficultés mentionnées dans le chapitre trois à propos des efforts fournis en vue de découvrir et d'interpréter les indices de base du marché du travail.

Politique pour la divulgation des données concernant le marché du travail

On peut se demander à juste titre jusqu'où doit aller la marge de la recherche d'emploi, c'est-à-dire quel bénéfice on peut escompter de chaque dollar dépensé. Du point de vue social, le coût marginal de cette recherche augmente très certainement à mesure que l'on crée de nouvelles unités, et il semble par ailleurs qu'on ne peut procéder sans cesse à des innovations administratives en vue d'atténuer provisoirement les effets de la loi du rendement décroissant. Il semblerait aussi que seules les personnes ayant reçu une formation poussée soient vraiment à même de découvrir et d'utiliser des sources d'information qui, indéniablement importantes, n'en sont pas moins confuses sur le plan technique²⁹. De plus, dans une structure basée sur le rendement, il est parfois profitable de tenir certains renseignements cachés, et, lorsque cette pratique réussit, elle se traduit par une augmentation du prix de revient de l'information³⁰.

L'expérience (un ouvrier qui accepte un travail offert) est parfois le moyen le plus économique d'obtenir des données sur la marge intensive, c'est-à-dire des renseignements supplémentaires sur un travailleur ou un emploi à pourvoir. Avant l'engagement, les parties intéressées auront soin de dissimuler les faits qui rendent la recherche d'emploi coûteuse. Sur le terrain on s'apercevra très vite, le cas échéant, que l'employé est un emporté ou que le chef est un ronchonneur. Il ne fait pas de doute qu'une période de stage est un bon moyen d'acquérir ces renseignements supplémentaires.

Le problème de la non-divulgation des données relatives au marché du travail se complique du secret excessif qui entoure celles que l'on a *déjà obtenues*. Rien ne permet de supposer que ce problème est particulier au domaine de la main-

²⁷Sylvia Ostry et Donald Bailey: «Statistique de la main-d'œuvre canadienne,» *Revue statistique du Canada*, vol. 42, n° 3, 1967.

²⁸Noah M. Meltz: «Labor Market Information and Analysis in Canada», tiré de: *The Canadian Labor Market; Readings in Manpower Economics*, édité par Arthur Kruger and Noah M. Meltz, Toronto. Centre for Industrial Relations, Université de Toronto, 1968, pp. 221-242.

²⁹Citons en exemple les statistiques relatives à la mortalité et à la morbidité, selon les régions et les professions.
³⁰Le travailleur qui, en quête d'un emploi, a réussi à trouver un travail qui le satisfait pleinement, ne saura même pas qu'il avait intérêt à s'informer à ce sujet. Les caisses d'indemnisation des travailleurs accidentés tentent de fournir des renseignements concernant les risques professionnels. Ceux-ci, toutefois, ne donnent pas satisfaction à deux égards: premièrement, ils s'appuient sur des données passées alors qu'il faudrait faire des prévisions; deuxièmement, les indemnités versées par les caisses aux travailleurs accidentés, au lieu de les dédommager réellement, ne leur permettent que de subsister, politique qui réduit artificiellement le coût des réclamations eu égard aux mesures préventives.

²⁴ Nous adressons nos excuses à Samuel Clemens qui trouve aussi avantageux d'aller pêcher dans la rivière Niagara.

²⁵ B. Ahamad, *Projections des besoins en main-d'œuvre et de l'immigration*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1969.

²⁶ Dans les petites villes, le nombre d'employeurs recrutant des travailleurs par l'intermédiaire des centres de main-d'œuvre est plus élevé qu'ailleurs. Il se peut aussi que dans certaines régions, les différences s'expliquent par la présence d'entreprises plus petites que dans l'ensemble du pays. Il reste que l'activité des centres en matière d'orientation, de tests, etc., varie fortement ce qui, vraisemblablement, influe sur leur utilité.

Sur un plan beaucoup plus général, en particulier celui de l'obtention des données concernant le marché du travail, nous signalons deux exposés utiles et récents, à possibles.

serait bon d'amener les centres moins efficaces à utiliser les meilleures méthodes agences publiques²⁶. Dans les cas où les causes seraient d'ordre administratif, il fondamentale, tel celui de l'importance du recrutement fait par l'intermédiaire des liées à des questions d'administration ou à des problèmes de situation économique confirmer et, s'il en est bien ainsi, il s'agirait alors de découvrir si ces variations sont les cas. Des discussions tenues avec des fonctionnaires locaux paraissent le main-d'œuvre en matière d'orientation de la main-d'œuvre varie sensiblement selon hypothèse n'ait pas encore été vérifiée, que la compétence des Centres de exposées dans les deuxième et troisième chapitres. Il semble, bien que cette obstacles s'opposant à l'entrée des travailleurs sur le marché du travail ont été d'inclure dans ces études les problèmes touchant à la recherche d'emploi et aux l'inflation, et rendre le marché du travail plus efficace. Les raisons qu'on aurait pourrout éventuellement contribuer fortement à la lutte contre le chômage et aux problèmes de fonctionnement des Centres de main-d'œuvre du Canada D'autres études, ayant trait aux obstacles limitant l'entrée sur le marché du travail les substitutions de facteurs de production.

variations de salaires ou à des prévisions économiques normales en ce qui concerne puisqu'elles n'ont pas fait place à des ajustements importants en fonction des maintenant, la plupart des projections ont été, par nécessité, plus que rudimentaires Main-d'œuvre et de l'immigration a pris un excellent départ à cet égard²⁵. Jusqu'à en matière de métiers très demandés n'était pas satisfaisante. Le Ministère de la avons constaté précédemment (au chapitre trois) que l'information prévisionnelle en utile d'assurer une meilleure diffusion des données intéressant ces derniers. Nous que ceux dont les compétences sont moins négociables sur le marché, et qu'il serait que les travailleurs dont le revenu est élevé obtiennent de meilleurs renseignements Bien que ce ne soit pas encore une certitude établie, il semble, d'après les chiffres,

Information sur le marché du travail au Canada

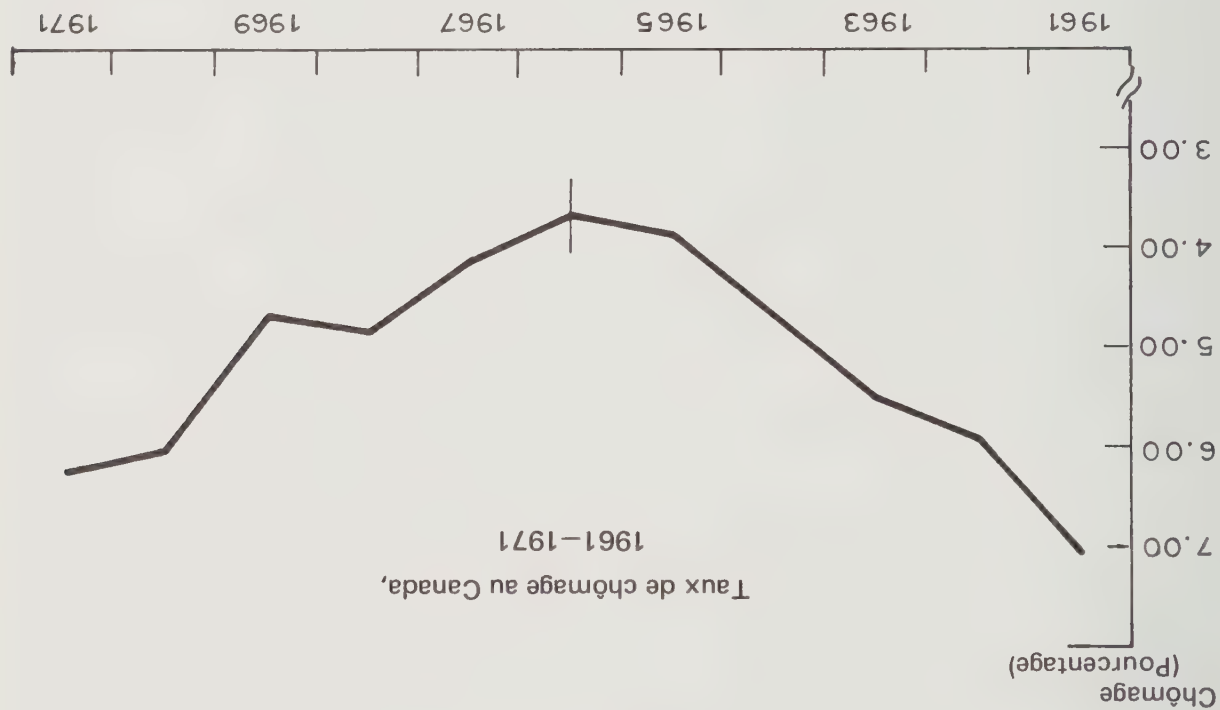
qu'ils n'ont pas à aller aussi loin pour découvrir qu'aucun travail n'est disponible. Les avantages que présentent ces centres n'ont jamais été appréciés à leur juste valeur²⁴. On peut néanmoins tirer de ces faits une leçon importante, à savoir qu'une politique active de main-d'œuvre n'est qu'un palliatif très insuffisant en l'absence d'une vraie politique macro-économique. Cette expérience ne constitue pas un réquisitoire contre les programmes de main-d'œuvre, mais elle révèle à coup sûr que ceux-ci doivent être complétés par d'autres politiques macro-économiques.

Soit dit en passant, si la dispersion dans chaque catégorie peut être considérée comme un gabarit, l'information ne contredit pas d'autres données apparemment improbables selon lesquelles la main-d'œuvre est répartie plus efficacement par région que par industrie²².

Données sur le chômage

C'est dans l'intention de réduire le chômage que l'on met à la disposition du public les renseignements qu'on possède. Les efforts fournis jusqu'ici n'ont pas été négligeables. Voici ce qu'en dit un fonctionnaire supérieur au courant de ces questions: «Nous avons mis beaucoup de ressources au service d'un système de renseignements sur le marché du travail qui, à mon avis, est le plus complet et le plus moderne qui soit au monde»²³.

Graphique 5



Mais si l'on se contente de consulter les statistiques ayant trait au chômage afin d'y trouver la marque de cet effort énorme, on ne manque pas d'être troublé. Dans la période qui a précédé la politique «active», le chômage est tombé de 7 pour cent en 1961 à 3.6 en 1966. Au début des années 1970, après la mise en œuvre énergétique de plusieurs programmes actifs de main-d'œuvre, le taux de chômage a dépassé 6 pour cent. On peut pardonner aux chômeurs le manque d'enthousiasme dont ils ont témoigné à l'égard des centres de main-d'œuvre (près de 400) qui ont surgi à travers le pays. L'utilité première de ces bureaux, selon les intéressés, réside dans le fait

²²Mahmood A. Zaidi, *The Labor Market and the Intrafactor Allocation Mechanism in Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1967. Les rapports établis dans les deux tableaux dépendent beaucoup de la méthode de groupement.

²³W.R. Dymond, sous-ministre adjoint, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, «Manpower Policy — The Canadian Experience», tiré des *Proceedings of the Annual Spring Meeting of the Industrial Relations Research Association*, May 8-9, 1970, Albany, N.Y. Edité par G. Somers, Chicago Commerce Clearing House, 1970, p. 19.

l'intérieur d'une catégorie peut différer d'une catégorie à l'autre. *A priori*, on s'attend à une plus grande homogénéité dans les catégories à formation moins poussée, et à une grande hétérogénéité parmi les travailleurs spécialisés. Un autre problème, dont les effets restent à déterminer, se pose du fait que le salaire comprend des proportions différentes d'«avantages nets» pour les diverses professions²¹.

TABLEAU X
Rapports des salaires, cadres et manœuvres,
par province et par industrie, Canada, 1961

	Base par	Fabrica-	Cons-	Trans-	Adminis-	Commerce	Ecart
	profs- sion et province	tion	truction	ports	tration locale		type
Nouvelle-Ecosse	100	117	116	112	80	91	17
Manœuvres	100	124	84	82	107	69	22
Nouveau-Brunswick	100	122	104	109	78	94	17
Manœuvres	100	119	80	93	120	83	20
Ile-du-Prince-Edouard	100	104	—	106	—	96	5
Manœuvres	100	104	93	119	107	91	11
Terre-Neuve	100	126	118	115	79	90	20
Manœuvres	100	126	79	98	84	81	20
Québec	100	119	107	110	79	88	17
Manœuvres	100	113	91	103	94	90	10
Ontario	100	120	103	102	71	90	18
Manœuvres	100	121	82	117	111	74	21
Manitoba	100	115	109	111	79	99	14
Manœuvres	100	113	90	120	97	74	19
Saskatchewan	100	121	121	112	89	94	15
Manœuvres	100	119	89	130	103	77	22
Alberta	100	116	114	104	81	93	15
Manœuvres	100	114	88	118	109	82	16
Colombie-Britannique	100	120	111	112	90	95	12
Manœuvres	100	108	85	117	116	67	22

Source: Calculé à partir de Bureau fédéral de la statistique, *Recensement du Canada 1961*; série 3.3.

Il est possible d'établir un test par province dans cinq industries pour les cadres et les manœuvres. Le tableau X confirme que, à l'exception intéressante du Québec, la dispersion des salaires est plus forte dans les catégories à formation moins poussée.

²¹ Afin d'obtenir la dispersion réelle, Adam Smith compterait les gains de capital en tant que récompense des administrateurs. Adam Smith, *Textes choisis et préface par G. H. Bousquet*, Paris, Dalloz, 1950, 303 pages. Il devrait exister une grande différence entre les avantages sociaux des manœuvres et peu entre ceux des employés de bureau.

TABEAU IX
Rapports et dispersion salariaux, selon la catégorie professionnelle et
par province, Canada, 1961

Catégorie professionnelle	Canada	Terre-Neuve	Île du Prince-Edouard	Nou- velle-Écosse	Nou- veau-Brunswick	Québec	Ontario	Mani- toba	Saskat- chewan	Alberta	Colombie- Britan- nique	Ecart type
Personnel de direction	100	84	67	79	80	102	106	97	83	95	98	12
Professions libérales et techniciens	100	72	68	83	81	98	106	93	88	102	102	13
Artisans, hommes de métier et ouvriers à la production . .	100	81	60	80	78	93	107	97	92	100	112	15
Employés de bureau	100	93	80	88	90	97	105	96	95	100	103	7
Manœuvres	100	76	56	77	76	94	109	99	90	99	117	18

Source: Calculé à partir de Bureau fédéral de la statistique, *Recensement du Canada 1961*, Série 3.3

D'après une évaluation sommaire, basée sur des données du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et de l'industrie privée du placement, le coût moyen du placement d'un travailleur s'élève à 47 dollars dans les Centres de main-d'œuvre¹⁶ et à environ 8 dollars dans les agences privées¹⁷. En même temps, il faut reconnaître que les centres de main-d'œuvre gouvernementaux s'occupent délibérément de cas difficiles, entre autres.

Somme toute, il semble juste de conclure que la plupart des activités du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, mais pas toutes, dans le domaine de l'information sur le marché du travail, ne font pas double emploi avec les activités qui existeraient sans la participation gouvernementale. Il convient également d'admettre que, lorsqu'il y a double emploi, on ne peut qu'exprimer son admiration, même de mauvaise grâce, pour une industrie qui peut prospérer en vendant, moyennant des honoraires substantiels, un service que le gouvernement fournit gratuitement¹⁸.

Données sur la disponibilité de l'information selon la catégorie professionnelle.

D'après les données disponibles pour les États-Unis¹⁹ il semble que les travailleurs qui ont une formation plus poussée ont aussi accès à de meilleures sources de renseignements, ou font preuve de plus d'habileté dans leur recherche d'emploi. S'il en est ainsi, il devrait exister une plus grande dispersion dans les salaires des personnes qui disposent de moins de renseignements²⁰. Les données statistiques canadiennes sur les professions divisent les travailleurs en cinq catégories, classées au tableau IX de plus haut au plus bas niveau de revenu.

En général, les données confirment la théorie selon laquelle les travailleurs les mieux payés ont accès à une meilleure information sur le marché du travail. L'écart type des rapports entre les salaires est de 12 (pour les cadres) à 18 (pour les manœuvres). Cependant, à moins que les employés de bureau ne soient plus homogènes qualitativement, il est difficile d'expliquer la faible dispersion entre les salaires dans cette catégorie.

En tant que test, les données sur la dispersion des salaires laissent beaucoup à désirer, bien que l'un des principaux problèmes que pose le test semble en même temps le renforcer. Ce problème se pose en particulier dans la façon dont les catégories professionnelles ont été délimitées, car le degré d'homogénéité à

¹⁶Extrait de données du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration sur les dépenses de la Division de la main-d'œuvre. Ce chiffre peut être diminué d'environ 15 pour cent dans l'hypothèse de frais moindres de placement de travailleurs temporaires.

¹⁷Cette donnée statistique devrait prévoir une marge importante d'erreur. J'ai tenté d'établir une estimation qui exclut les impôts, puisque les coûts sociaux sont requis pour la comparaison. L'industrie a fourni des données relatives au «coût» pour 1970, auxquelles on a ajouté une estimation purement conjecturale de profit net. D'après ces données, le coût moyen maximum du placement privé est de 16 dollars et le coût minimum du placement public est de 40 dollars. Rappelons que les placements privés se font surtout dans les régions urbaines et concernent souvent la main-d'œuvre spécialisée.

¹⁸Rees, *op. cit.*

¹⁹H. F. Zeman, «Regional Pay Differentials in White-Collar Occupations». *Monthly Labour Review*, 94 (1): 53-56, janvier 1971. Zeman ne hasarde pas d'explication de ses données.

²⁰Comme le soutenait George J. Stigler dans «Information in the Labor Market», *Journal of Political Economy*, 70 (5) deuxième partie: 98, octobre 1962.

croissance résulte principalement de l'augmentation générale des dispositions et des clauses relatives à la sécurité sociale, à la comptabilité et à la cessation d'emploi, parce que ces dispositions accroissent les frais de recherche et de cessation d'emploi dans la plupart des sociétés. Il est donc possible que les lois complexes qui protègent les travailleurs provoquent une augmentation du coût de la main-d'œuvre et que les agences représentent une «division du travail» et une spécialisation destinée à satisfaire aux règlements. Dans la mesure où il en est ainsi, a) le chômage dû aux règlements diminue et b) il y a du vrai dans les affirmations des agences privées qui se disent des prolongements des services de recrutement de personnel, ce qui est assez significatif.

Lorsque l'*Association of Professional Placement Agencies and Consultants* se formalise des activités des Centres de main-d'œuvre du Canada, ses griefs portent évidemment sur les offres qu'ils font aux employeurs et non aux employés¹¹. Il serait absurde que le service public de placement ne tienne pas compte des employeurs. Il semble toutefois que les Centres ne se soient pas préoccupés suffisamment des relations complexes qui peuvent exister et existent de fait dans ce domaine. Ils considèrent généralement les agences privées comme des concurrents plutôt que comme des suppléants dans certains domaines¹²; c'est pourquoi aucune tentative n'est faite pour combler les postes vacants inscrits dans les agences privées par des travailleurs inscrits dans les centres de main-d'œuvre officiels. Pour de meilleurs résultats, il faudrait que ceux-ci considèrent les agences privées comme des extensions des services du personnel des sociétés qui embauchent¹³.

Les renseignements sur les postes vacants sont précieux et aucune agence privée de placement ne voudrait les dévoiler au public gratuitement. Cette «thésaurisation des renseignements» n'a pas cours dans les services publics¹⁴. Dans la conjoncture actuelle, il convient d'appuyer la suggestion du Conseil économique du Canada d'obliger les agences privées à faire rapport des postes vacants — sans dévoiler le nom de l'employeur — au Centre de main-d'œuvre du Canada¹⁵ qui à son tour devra transmettre ces renseignements aux personnes en quête d'emploi, de préférence par un système de dossiers ouverts. L'amélioration des «mariages» aura un effet sur le chômage et diminuera sans doute l'inflation, en aidant à la prise des décisions. Le bien du public exige cette modification.

¹¹ Surtout en ce qui a trait aux frais qu'entraîne la publicité à l'intention des employeurs. The Association of Professional Placement Agencies and Consultants, *Mémoire à l'honorable Otto Lang, ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration*, le 15 octobre 1970. (Polycopie).
¹² Lettre de l'honorable Otto Lang, ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration, le 13 novembre 1970.
¹³ Il faudrait ici en venir à un accord, bien que, pour des raisons cycliques, celui-ci peut être moins précieux qu'il ne le paraît à première vue. Dans le domaine du placement, les services publics jouent peut-être un rôle «anti-chômage», tandis que les agences privées sont beaucoup plus occupées lorsque les marchés du travail sont restreints, tandis que les services publics, par suite du désir du gouvernement de remédier au chômage, ont pour tâche d'augmenter les placements justement lorsqu'il n'y a pas d'embauche.
¹⁴ Du moins, il ne devrait pas avoir cours. Un conseiller du Centre de main-d'œuvre qui s'intéresse personnellement à sa liste de personnes en quête d'emploi voudra peut-être réserver des postes vacants à ses propres clients (même si aucun ne convient parfaitement), plutôt que d'avertir des conseillers d'autres régions. On a pris des mesures visant à prévenir de telles pratiques, mais il n'existe pas encore de banque de données sur les emplois disponibles.
¹⁵ Conseil économique du Canada, *Huitième exposé annuel*, op. cit. p. 222.

¹⁰Opinion exprimée dans des interviews en juillet 1971. Cette question devrait être en grande partie résolue par L. Fric dans sa thèse de doctorat à l'Université de Toronto, qui portera sur les agences privées de placement au Canada.

«permanents» a augmenté très rapidement au cours de la dernière décennie — il a probablement triplé, bien que l'estimation faite par ce secteur lui-même soit beaucoup plus élevée. De plus, il appert que le volume d'affaires des agences privées dépende beaucoup plus du niveau de l'activité économique que de l'existence ou de l'absence des Centres de main-d'œuvre du Canada¹⁰.

Ensuite, les sources publiques et privées s'accordent à reconnaître que la transformation des services de placement du gouvernement — d'un rôle passif sous la Commission de l'assurance-chômage, où l'on considérait le placement, à tort ou à raison, comme une fonction policière qui consistait à dépister les mécréants accusés de ne pas vouloir travailler et de s'enrichir de leurs prestations, à un rôle actif après 1965 — fut une transformation réelle qui augmenta effectivement le nombre d'emplois permanents trouvés par les canaux officiels. Les données des Centres de main-d'œuvre du Canada infirment cette unanimité. Le nombre d'emplois «permanents» trouvés par les Centres de main-d'œuvre est passé de 960 000 en 1965-1966 à 650 000 en 1970-1971, bien que d'autres facteurs aient pu influencer ces résultats. Ces données indiquent que l'ancien Service national de placement faisait bien son possible.

L'implantation de Centres de main-d'œuvre dans les centres de moindre importance, à la fin des années 1960, expliquerait peut-être l'augmentation des placements par les agences officielles dans des régions non desservies par les agences privées, tandis que ces dernières augmentaient leur volume d'affaires dans les villes. Le troisième facteur démentant l'existence du double emploi résulte de la restriction volontaire qui fait que les agences privées canadiennes se font payer par l'employeur plutôt que par l'employé. Or, il est facile de concevoir des cas où le versement des honoraires par l'employé augmenterait l'embâche, ce qui aurait autant pour effet d'améliorer le sort des employés additionnels, des employeurs et des agences de placement. Les défavorisés seraient les employés intra-marginaux recrutés actuellement par les agences, car la modification aurait pour effet d'enlever au producteur le surplus d'employés actuellement recrutés par les agences. Il est courant dans d'autres pays d'exiger des honoraires de la personne en quête de travail, mais les agences privées croient sans doute que, dans la conjoncture canadienne, cette pratique engendrerait une hostilité telle que le coût serait plus élevé que les avantages éventuels.

Étant donné cette restriction volontaire portant sur la source de rémunération, il appert que les agences privées doivent concentrer leurs efforts à servir d'abord l'employeur. Cela signifie également qu'un centre gouvernemental de main-d'œuvre se proposant de servir avant tout les intérêts du travailleur (offrant un service de consultation, etc.) est beaucoup moins susceptible de faire double emploi avec les services déjà disponibles.

C'est le domaine de l'emploi temporaire qui a connu la croissance la plus rapide. Or, les agences privées en ont pratiquement le monopole dans les villes (à l'exception de certaines professions agricoles et de certains emplois non techniques dans l'industrie). Le *Canadian Institute of Temporary Help* n'ignore pas que leur

services privés pendant la dernière décennie⁶. Quant à moi, je crois que leur part représente actuellement 10 pour cent de tous les emplois permanents⁷.

Si l'on en croit l'expérience du passé, il est à craindre que l'exigence que le rendement des services de placement du gouvernement soit porté à la connaissance du public en vue d'une évaluation des activités du Centre de main-d'œuvre⁸ du Canada et la découverte de son rôle relativement minime n'amènent le gouvernement à tenter d'augmenter sa «part du marché». Une réaction aussi radicale serait regrettable puisque, à la lumière des recherches actuelles, il n'est peut-être pas souhaitable de remplacer les renseignements de bouche à oreille, par exemple, par les canaux publics. Les renseignements de bouche à oreille sont probablement efficaces et bon marché, tandis que le service public de placement peut fort bien coûter plus cher.

La réaction la plus utile consisterait à utiliser les recherches publiées et à paraître⁹ pour déterminer quels secteurs sont mal desservis par les institutions actuelles. Le groupe le plus évidemment mal servi est celui des chômeurs, qui bénéficieraient sans doute d'une étude plus poussée des problèmes d'information.

Le taux excessivement élevé de mobilité dans l'économie canadienne est également une source de problèmes. Les agences privées et publiques tentent de distinguer les placements «permanents» des «temporaires», mais il semble que quatre millions d'emplois «permanents» sont trouvés chaque année — dans une population active qui s'élève à environ huit millions de membres. L'organisation de l'industrie est certainement responsable d'une grande part de cette mobilité, mais il se peut que les «mariages» heureux soient rares sur certains marchés du travail. Cet aspect des activités du Centre de main-d'œuvre du Canada donne lieu à la confiance et à l'optimisme. Si l'on peut résister à la tentation d'atteindre un «taux de placement» global maximum, on gagnera à relever les problèmes mis à jour par des enquêtes sur les canaux d'information du marché du travail.

Agences de placement gouvernementales et privées: la question du double emploi.

Trois facteurs indiquent que le double emploi n'est pas pratique courante. D'abord, le volume d'affaires des agences privées qui trouvent des emplois

⁶ L'OCDE note qu'aux États-Unis la part des services privés sur le marché du placement augmente beaucoup, plus vite que celle des services publics. *Politique et programmes de main-d'œuvre aux États-Unis, op. cit.* Le Conseil économique du Canada constate une augmentation de 13 pour cent des recettes brutes de 1961 à 1966, bien que les données relatives à «l'emploi temporaire»; soient comprises dans ce chiffre. *Huitième exposé annuel, op. cit., p. 213.*

⁷ D'une comparaison des données obtenues par Meltz de conseillers du gouvernement et de celles que j'ai obtenues au cours d'interviews avec des agences privées de placement en juillet 1971. Plusieurs personnes m'ont apporté une aide précieuse. Voir Noah M. Meltz, *Étude des systèmes d'information sur le marché du travail: Rapport final*, Ottawa, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, le 21 juin 1968, 259 pages.

⁸ «... il faudrait recueillir et publier en temps opportun les renseignements et les données connexes sur l'activité des Centres en matière de placement, de façon à permettre au public d'en surveiller le fonctionnement.» Conseil économique du Canada, *Huitième exposé annuel, op. cit.*, p. 222; voir également pp. 218-219. Une telle publication doit être accompagnée d'explications suffisantes pour empêcher qu'une mesure particulière ne prenne une importance exagérée.

⁹ Maki, entre autres, *op. cit.*

²Albert Rees, «Information Networks in Labor Markets», *American Economic Review*, Supplément 56: 559-566, mai 1966.

³Le succès dépend de la profession considérée. Une étude menée dans la région de Chicago sur diverses professions révèle que... les emplois trouvés par l'intermédiaire des services de placement de l'Etat ne représentent jamais plus de quatre pour cent du total. *Ibid.*, p. 564.

⁴*Politique et programmes de main-d'œuvre aux Etats-Unis*, OCDE, Paris, 1964, 228 pages.

⁵Conseil économique du Canada, *Huitième exposé annuel, L'Etat et la prise des décisions*, Ottawa, Information Canada, 1971, Chap. VIII, basé sur un travail à paraître par Dennis R. Maki, *Recherches et expériences en matière de comportement des personnes cherchant un emploi*, Conseil économique du Canada, Etude spéciale no 21.

Il est quelque peu étonnant de trouver un tel degré de similarité entre les deux pays, bien qu'il soit rassurant de constater un accord sur le message général de la prédominance des canaux «privés». Le plus important des changements récents s'est produit dans ces canaux. Le nombre réel des emplois trouvés par les agences privées en 1972 est probablement deux fois plus élevé que celui qui est indiqué au tableau VIII; toutes les sources s'accordent à reconnaître la croissance phénoménale des

Sources: a) Conseil économique du Canada, *Huitième exposé annuel, L'Etat et la prise des décisions*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 206.

b) Organisation de coopération et de développement économiques, *Politique et programmes de main-d'œuvre aux Etats-Unis*, Paris, 1964, 228 pages.

Répartition procentuelle des emplois trouvés, selon les différentes méthode de recherche, au Canada et aux Etats-Unis.		1 Pourcentage	
Méthode		Canada ^{a)} 1968	Etats-Unis ^{b)} 1963
Embauchage direct par l'employeur	.....	39	36
Parents, amis, employés	.....	26	23
Service de placement du gouvernement	.....	16	16
Journaux	.....	9	11
Agences privées de placement	.....	3	4
Autres (envoi de lettres, syndicats, etc.)	.....	7	10

TABLEAU VIII

Les services de placement du gouvernement ne sont *pas* le principal instrument de recherche, du moins en ce qui a trait aux «mariages» bien assortis³. Une étude faite aux Etats-Unis par l'Organisation de coopération et de développement économiques⁴ et une importante étude en cours au Conseil économique du Canada⁵ servent de base à la comparaison du tableau VIII.

d'embauche des syndicats et les renseignements transmis de bouche à oreille².

judiciaires, les autres employeurs, les agences de placement des écoles, les bureaux des employés, les annonces dans les journaux, les dossiers de crédit, les casiers services de placement du gouvernement, les agences privées, les recommandations officieux du marché du travail était en effet très vaste. Ces canaux comprennent les

chapitre quatre

Au chapitre deux, dans la section 2: b), il est dit que les gens ne s'intéressent aux possibilités d'emploi que dans la mesure où ils estiment qu'ils peuvent en tirer quelque avantage, et qu'il en est de même pour l'employeur. Comme le chômage comporte certaines dépenses, il est tout à fait vraisemblable que la structure d'incitation personnelle donnerait lieu à la cessation hâtive de la recherche, à un moment où les avantages sociaux marginaux de la recherche dépassent encore les coûts sociaux marginaux. De même, l'information sur le marché du travail peut ressembler à un bien public: son utilisation par les uns n'empêche pas les autres de s'en servir. Quoi qu'il en soit, il est normal qu'une politique active de main-d'œuvre fournisse des renseignements sur l'état actuel et futur de l'emploi, les heures de travail, les gains, les postes vacants, et le reste.

Dans la diffusion de ces renseignements, il importe de suivre la règle qui, faute de mieux, peut être appelée «le principe G de Keynes» sur la participation du gouvernement. Keynes soutenait que le but du gouvernement n'est pas de faire ce que des particuliers font déjà et de le faire un peu mieux ou un peu plus mal, mais de faire ce qui n'est pas fait du tout à l'heure actuelle¹. Le principe G vise donc à prévenir le gaspillage qui résulte du double emploi.

Pour suivre cette règle, il faut d'abord voir quels renseignements seraient disponibles sans une politique active d'information, grâce surtout aux efforts de travailleurs et d'employeurs éventuels, et grâce à des agences de placement privées. Des études récentes ont montré que la gamme des canaux d'information officiels et

¹ John Maynard Keynes, *Essais de persuasion*, NRF, Paris, 1933, 208 pages.

¹¹ Ou aux conseillers en orientation ou en main-d'œuvre dans ce domaine.

plutôt médiocre. Dans certains cas, ce degré d'efficacité peut être suffisant, mais un marché du travail qui fonctionne mal nuit de façon immédiate et grave au bien-être de la nation. On peut tirer de cette enquête au moins une conclusion en matière de politique de main-d'œuvre: il existe un besoin d'ensembles cohérents de données relatives aux professions. Il en est ainsi parce que les indications les plus simples et les plus fondamentales sont difficiles à percevoir au Canada et qu'un état détaillé des professions est la seule base qui puisse réellement aider ceux qui se trouvent sur le marché du travail¹¹. D'une façon plutôt directe, cela renforce le «thème de pénurie d'information» étudié plus avant.

professionnels étaient disponibles, on pourrait s'attendre à un appui encore plus net.

¹⁰G. Rosenbluth, *op. cit.*, pp. 579-580. En omettant deux cas ambigus, il a découvert des données à l'appui de la théorie des prix dans 10 industries sur 15. Si des données relatives aux professions étaient disponibles, on pourrait s'attendre à un appui encore plus net.

⁹L'étude comprenait des données sur le Canada et, comme nous l'avons mentionné, employait des statistiques classées par industrie (à cause de leur disponibilité) plutôt que par profession. Organisation pour la coopération et le développement économique, *Les salaires et la mobilité de la main-d'œuvre*, Paris, 1965.

Dans la mesure où l'on peut en juger d'après le peu de données dont on dispose, le marché du travail remplit sa fonction de répartition, mais il semble le faire de façon

Conclusions

Deux études extérieures présentent sous un angle différent la même question générale. Une étude détaillée de l'OCDE sur la répartition de la main-d'œuvre parmi les industries n'a pas réussi à recueillir des données à l'appui de la notion fondamentale voulant que l'emploi varie selon les changements de salaires⁹. En refaisant l'analyse à partir de données canadiennes fondées sur la même base industrielle, Rosenbluth a découvert une certaine correspondance entre les *tendances* des revenus et de l'emploi¹⁰, qu'on peut interpréter ainsi: des indications persistantes en matière de salaires provoquent «habituellement» une réaction correspondante dans l'emploi. Cela permet l'instauration d'une politique de main-d'œuvre visant soit à réduire le temps de réaction soit à régler les problèmes difficiles lorsqu'ils peuvent être identifiés.

plus judicieuse du point de vue de l'inflation et du chômage.

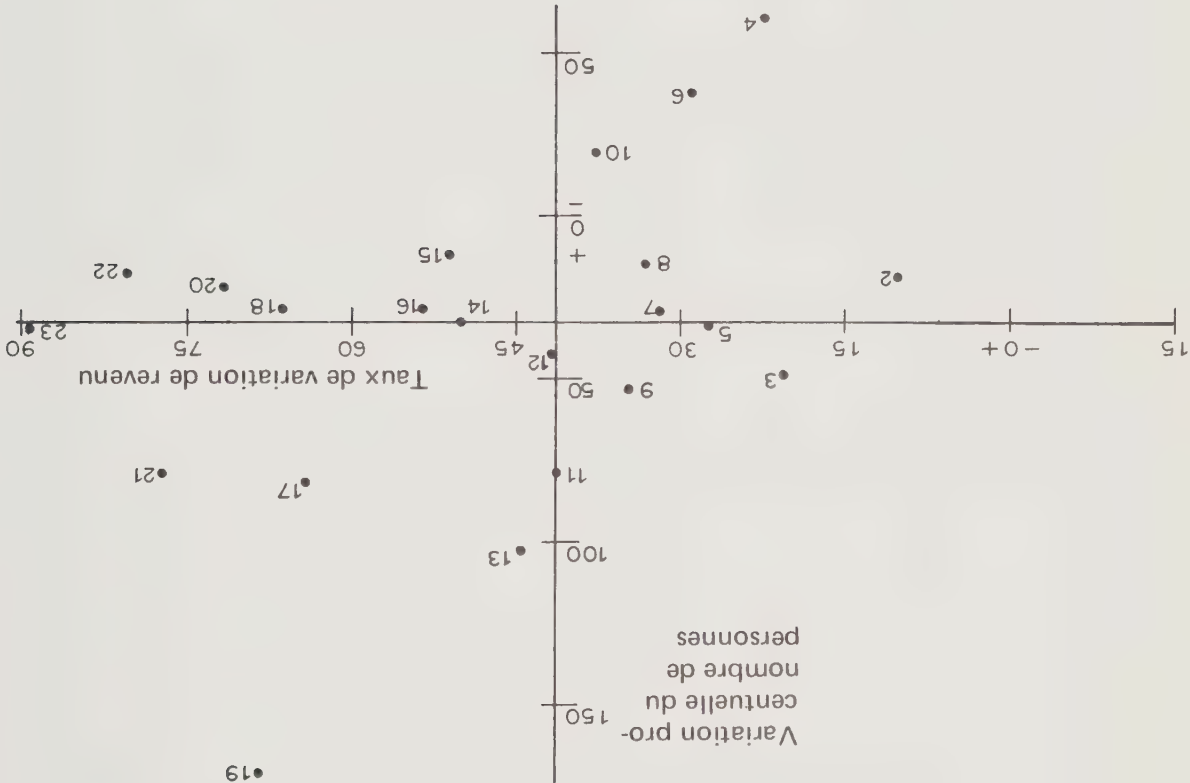
visant à enlever tout obstacle qui empêche les ajustements de main-d'œuvre serait précisément une pénurie de personnel qualifié dans ces domaines. Une politique réduire leur rythme de travail, ce qui serait grave dans la mesure où il y a est en fait un «juste prix» (et certains persistent à le croire). Ils pourraient alors les membres sentaient que ce qui paraît très clairement être un profit de monopole directives relatives à ces groupes entraîneraient une certaine perte de rendement si difficile de généraliser cet argument pour les professions mentionnées. Des matière de salaires dépend largement de la capacité distributive du marché, il est la variabilité des sources statistiques et le fait que l'argument contre les directives en En gardant à l'esprit la fragilité de certaines hypothèses énoncées ci-dessus, recrutement sont décidés en fonction d'autres considérations.

une pénurie évidente d'employés dans ces professions, mais des ajustements de du groupe des instituteurs et professeurs (21). Dans tous ces cas, l'économie montre employés fédéraux (17) forment un autre groupe peu sensible à la répartition, suivi (23), avocats et notaires (20), ainsi qu'architectes et ingénieurs-conseils (15). Les s'agisse de professions régies par un ordre: dentistes (22), médecins et chirurgiens remplissent aucune fonction de répartition. Il n'est peut-être pas étonnant qu'il quadrants IV et II, on observe que, selon ce critère, les variations de revenu ne montre, indiquent des marchés où l'augmentation est moindre, et, si l'on observe les Les professions situées le plus loin de l'ordonnée, dans le sens des aiguilles d'une cent du nombre d'employés.

Le cas des fonctionnaires municipaux (13) constitue un bon exemple: une augmentation de revenu de 45 pour cent a entraîné un accroissement de 100 pour

Le point d'origine du graphique 4 se situe au point correspondant à la variation médiane du revenu et à celle du nombre d'emplois. Ce graphique reflète un concept de mobilité d'emploi qui veut que l'augmentation de revenu, pour un emploi donné, doit être *plus* que proportionnelle à la variation générale de revenu pour indiquer l'arrivée de nouveaux employés sur le marché du travail. Dans ce graphique, les professions inscrites dans les quadrants I et III, très près de l'ordonnée, font preuve d'une grande mobilité en fonction des augmentations de revenu.

Graphique 4
Variation dans l'emploi et revenu avant imposition,
au Canada, de 1959 à 1968



Liste de professions

1. Artistes, athlètes, etc.
2. Prop. d'entreprises, commerce de gros
3. Vendeurs
4. Portefeuilleistes
5. Prop. d'entreprises, serv. d'utilité pub.
6. Fabricants
7. Prop. d'entreprises, construction
8. Détaillants
9. Autres professions
10. Prop. d'entreprises, exploitation forest.
11. Pêcheurs
- + Retraités
12. Cultivateurs
13. Employés municipaux
14. Employés d'entreprises
15. Ingénieurs et architectes-conseils
16. Comptables
17. Employés provinciaux
18. Employés fédéraux
19. Employés d'institutions
20. Avocats et notaires
21. Instituteurs et professeurs
22. Dentistes
23. Médecins et chirurgiens

Tableau VII
Augmentation du revenu et du nombre de personnes par profession,
d'après les données fiscales, de 1959 à 1968
Canada

Professions	Revenu moyen			
	avant imposition 1968 (toutes déclarations) (Milliers)	Taux annuel moyen de changement de revenu 1959 à 1968	Taux d'aug- mentation du revenu, de 1959 à 1968	Taux d'ac- croissement du nombre de personnes, de 1959 à 1968

1. Artistes, athlètes, etc.	4.652	-1.4	-12.5	186.4
2. Prop. d'entreprises, commerce de gros	6.374	1.2	10.2	19.4
3. Vendeurs	5.302	2.3	20.3	48.2
4. Porteuillistes	5.958	2.4	22.4	-60.6
5. Prop. d'entreprises, serv. d'utilité pub.	4.002	2.8	27.7	33.6
6. Fabricants	5.575	3.0	28.9	-37.7
7. Prop. d'entreprises, construction . .	5.309	3.2	31.7	28.6
8. Détaillants	5.587	3.3	33.2	14.1
9. Autres professions	7.386	3.7	34.9	53.6
10. Prop. d'entreprises, exploitation forest.	4.364	3.7	37.6	-20.1
+ Retraités	2.823	3.8	39.5	378.3
11. Pêcheurs	3.990	5.2	41.3	79.6
12. Cultivateurs	3.244	4.1	41.4	41.8
13. Employés municipaux	5.352	4.2	44.9	102.4
14. Employés d'entreprises	4.979	4.6	50.0	32.0
15. Ingénieurs et architectes- conseils	21.211	4.9	51.1	11.3
16. Comptables	16.139	5.1	53.4	29.4
17. Employés provinciaux	5.462	5.7	64.4	81.2
18. Employés fédéraux	5.867	5.9	66.7	28.1
19. Employés d'institutions	3.810	6.0	68.7	170.8
20. Avocats et notaires	23.040	6.3	71.5	21.8
21. Instituteurs et professeurs	6.512	6.6	77.0	79.2
22. Dentistes	19.521	6.8	80.4	16.9
23. Médecins et chirurgiens	28.934	7.3	88.9	34.4

+Omis parce que le revenu ne peut exercer sur les «nouveaux arrivants» un attrait significatif.
Source: Canada, Ministère du Revenu national, *Statistique fiscale*, éditions de 1960 à 1970.

supposer que la possibilité de le faire ne changera pas d'une façon sensible avec le temps. En outre, pour l'objectif que nous poursuivons, le fait qu'on utilise le revenu avant ou après l'imposition, ne change guère, semble-t-il la classification pro-fessionnelle. Nous avons donc utilisé le revenu déclaré avant imposition pour tous ceux qui se sont classés eux-mêmes dans ce groupe (tableau VII), les données «après-imposition» étant fournies aux annexes B et C⁸. Deux groupes pro-fessionnels ont été laissés de côté parce qu'ils étaient trop hétérogènes pour être utiles, ainsi que le groupe des «retraités», étant donné que rien ne permet d'affirmer que le revenu détermine les nouveaux arrivants dans ce groupe.

⁸ Les personnes qui ont une connaissance parfaite de l'impôt devraient décider de leur carrière d'après le revenu après imposition.

ne semble pas améliorer le rapport (colonnes (2) et (4) ou (2) et (5)). Pour le génie et les sciences de la santé, en particulier (voir tableau IV), le rapport existe toujours, mais il est plus faible; et les variations dans les salaires initiaux sont encore positives et assez élevées — conclusion que les données ne portent pas en soi.

TABLEAU VI

Changement annuel moyen exprimé et réel des salaires initiaux
des diplômés d'université et taux de chômage choisis, de 1966 à 1970

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Changement dans les salaires initiaux moyens non pondérés	Changement de l'IPC de mars à mars	Changement réel dans les salaires initiaux moyens non pondérés	Chômage du premier trimestre au moment des offres de salaires	Changement annuel du chômage du premier trimestre
(en pourcentage)				
1966-1967	2.90	6.144	5.29	7.16
1967-1968	4.59	-0.394	6.30	18.97
1968-1969	3.88	0.958	5.86	-7.12
1969-1970	7.713	4.63	6.45	10.20

Sources: Canada, Bureau fédéral de la statistique, *Prix et indices de prix*, n° de cat. 62-002. (Mensuel) Canada, Bureau fédéral de la statistique, *La main-d'œuvre*, n° de cat. 71-001. (Mensuel) Canada, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, *Demande et salaires initiaux moyens, diplômés d'université*. (Annuel)

En résumé, en combinant ces données assez discutables sur les salaires initiaux avec celles, plus sûres, relatives à l'emploi, que donne le tableau II, on peut conclure que durant la période d'inflation allant de 1966 à 1970 (et peut-être avant), les données indiquent une certaine pénurie à l'intérieur du groupe des professions libérales et des techniciens. Il est par conséquent possible qu'une politique active de main-d'œuvre puisse jouer un rôle de formation dans certaines de ces professions. Une étude plus approfondie de celles-ci pourrait révéler si le marché du travail réagit de façon adéquate.

Les données relatives aux groupes des travailleurs intellectuels et des techniciens au Canada ne sont pas recueillies lors des enquêtes statistiques habituelles, malgré leur importance évidente. Si l'on emploie avec discernement les données relatives à l'impôt, il est possible d'avoir un aperçu des indications de base nécessaires. Deux problèmes se posent quant à cette source de renseignements. Le premier est que le système «d'autoclassification» permet à chacun de se classer dans la profession de son choix. Cela peut cependant constituer un avantage du point de vue du présent objectif et ne peut de toute façon être un inconvénient tant que des groupes nombreux de personnes ne falsifient pas systématiquement leur classification.

Le second problème concerne le revenu qui doit être déclaré à des fins d'impôt, notamment si la nature du revenu déclaré (ou non) change au cours de la période d'enquête. On sait, par exemple, que ceux qui touchent des honoraires ont plus de possibilités que les salariés de déclarer comme frais professionnels les articles à la fois de production et de consommation. Etant donné que ce sont les changements relatifs qui constituent la matière sur laquelle nous travaillons ici, il nous faut

bas de l'échelle des qualifications, les personnes au bas étant déplacées, de la même manière que la supplantation se fait selon des accords syndicaux relatifs à l'ancienneté. Les travailleurs qui remplissent un emploi depuis longtemps en ont retiré une formation «spécifique» et seront donc jalousement gardés en temps de basse production⁶.

Toutefois, la main-d'œuvre est en même temps fournie par la population ou par les maisons d'enseignements selon un rythme indépendant. Aussi, lorsque les employeurs diminuent l'embauchage, l'offre de main-d'œuvre continue d'augmenter comme avant et un certain nombre de nouveaux arrivants chômeont jusqu'à ce que l'embauche augmente de nouveau et qu'ils soient absorbés par le marché du travail⁷. Les salaires initiaux refléteront donc ces conditions d'emploi.

Le tableau V montre à quel point les statistiques canadiennes confirment l'hypothèse «derniers embauchés, premiers congédiés». Une augmentation de 1 pour cent du taux global de chômage correspond à un accroissement de 2 pour cent du taux de chômage chez tous les hommes de moins de 25 ans. Chez les femmes, le rapport correspondant s'étale sur tous les groupes d'âge, mais l'effet est moins grave. En fonction de l'appui apparent que donnent au mécanisme d'ajustement les données sur les groupes d'âge, que deviennent les groupes des professions libérales et des techniciens distingués précédemment?

TABLEAU V

Effet sur les taux de chômage des différents groupes d'âge (selon le sexe) d'un changement de 1 pour cent du taux de chômage global.

Âges		
Femmes	Hommes	Pourcentage
14 à 19 ans	0.5	2.1
20 à 24 ans	0.3	2.0
25 à 34 ans	0.2	1.3
35 à 44 ans	0.2	1.0
45 à 54 ans	0.2	1.1
55 à 64 ans	0.2	1.1
65 ans et plus	0.1	0.8

Source: Calculé à partir de données mensuelles recueillies par Statistique Canada pour la période allant de 1953 à 1969.

Les données indiquent que les changements dans les salaires initiaux moyens des groupes que nous avons étudiés dépendent en gros de l'accroissement ou de la diminution du chômage. C'est ce que montre le rapport entre les colonnes (4) et (5) du tableau VI. Le niveau absolu de chômage du premier trimestre peut jouer un rôle, mais il semble être de moindre importance (colonnes (1) et (4) du tableau). L'ajustement aux valeurs réelles, au moyen de l'indice des prix à la consommation,

⁶Cette partie de l'hypothèse de Reder est affirmée dans l'article bien connu de Walter Oi, «Labor as a Quasi-Fixed Factor», *Journal of Political Economy*, 70: pp. 538 à 555, décembre 1962.

⁷Reder, *op. cit.*

TABLEAU IV

Changement annuel des salaires initiaux des diplômés d'université, de 1966 à 1970, par discipline, et indicateurs économiques choisis (pourcentage)

Discipline	1966-1967	1967-1968	1968-1969	1969-1970
Arts				
Economie	5.372	-0.196	1.768	10.618
Psychologie	7.329	9.912	3.808	7.336
Sociologie	-0.652	8.753	4.829	1.919
Sciences				
Biologie	8.159	-2.708	9.742	0.181
Chimie	6.589	-1.636	1.664	10.364
Informatique	9.195	-2.456	-5.935	13.193
Géologie	9.551	2.564	8.000	-7.099
Mathématiques	12.500	-4.938	4.082	3.030
Génie				
Chimie industrielle	8.872	5.942	1.923	7.075
Génie civil	8.939	6.325	1.286	8.571
Génie électrique	7.792	5.680	2.280	7.962
Génie mécanique	9.294	5.102	1.456	10.367
Génie métallurgique	8.182	4.034	7.916	5.838
Génie minier	11.754	4.854	5.556	10.088
Disciplines professionnelles et autres				
Agriculture	5.918	6.936	4.865	6.357
Exploitation forestière	7.540	9.963	2.013	9.539
Economie domestique	11.442	6.982	6.334	10.830
Bibliothéconomie	7.595	9.804	2.321	14.485
Service social	4.440	8.502	8.955	9.247
Enseignement	17.960	5.075	-0.179	14.337
Education physique	14.865	4.118	12.429	5.528
Sciences infirmières	6.311	14.384	16.567	5.308
Pharmacie	19.064	-10.480	9.594	12.315
Moyenne non pondérée	9.044	4.196	4.838	7.713
Mars à mars Δ IPC	2.90	4.59	3.88	4.63
Taux de chômage, 1 ^{er} trimestre	0.053	0.063	0.059	0.065
Δ Taux de chômage	0.072	0.190	-0.071	0.102

Ces indications sensibles relatives aux salaires apparaissent malgré l'acceptabilité de principe de l'hypothèse «derniers embauchés, premiers congédiés» voulant qu'en cas d'accroissement du chômage, l'impact de l'ajustement fait par les firmes soit absorbé par les nouveaux arrivants sur le marché du travail⁵. Ce phénomène se produit parce que toute diminution d'emploi se répercute de haut en

⁵Cette partie de l'hypothèse «derniers embauchés, premiers congédiés» est aussi connue sous le nom de «paradigme de l'échelle d'emploi». Dans ce schéma, les travailleurs sont engagés au bas de l'échelle et gravissent les échelons de qualification jusqu'au sommet; lorsque l'emploi diminue, ce processus est inversé. Voir Melvin W. Reder, «Wage Structure and Structural Unemployment», *Review of Economic Studies*, 31: pp. 309 à 322, octobre 1964.

qui ont le taux le plus élevé d'augmentation des salaires (suivis du génie métallurgique et de la chimie industrielle). Soit dit en passant, les données semblent indiquer que les chimistes ne peuvent pas remplacer les ingénieurs-chimistes.

Tableau III
 Salaire initial moyen et changement du salaire initial moyen, par discipline, de 1960 à 1970 (mensuellement)

Discipline	Salaire initial moyen	Changement 1960-1970
Arts et sciences (en général)	340	62.7
Commerce	358	60.1
Chimie	404	50.3
Mathématiques	373	55.0
Géologie	436	38.1
Economie et sciences politiques	362	54.4
Chimie industrielle	405	61.5
Génie civil	420	56.7
Génie électrique	409	60.6
Génie mécanique	417	56.8
Génie métallurgique	415	61.5
Génie minier	448	58.5
Physique de l'ingénieur	409	57.7
MOYENNE	409	56.4

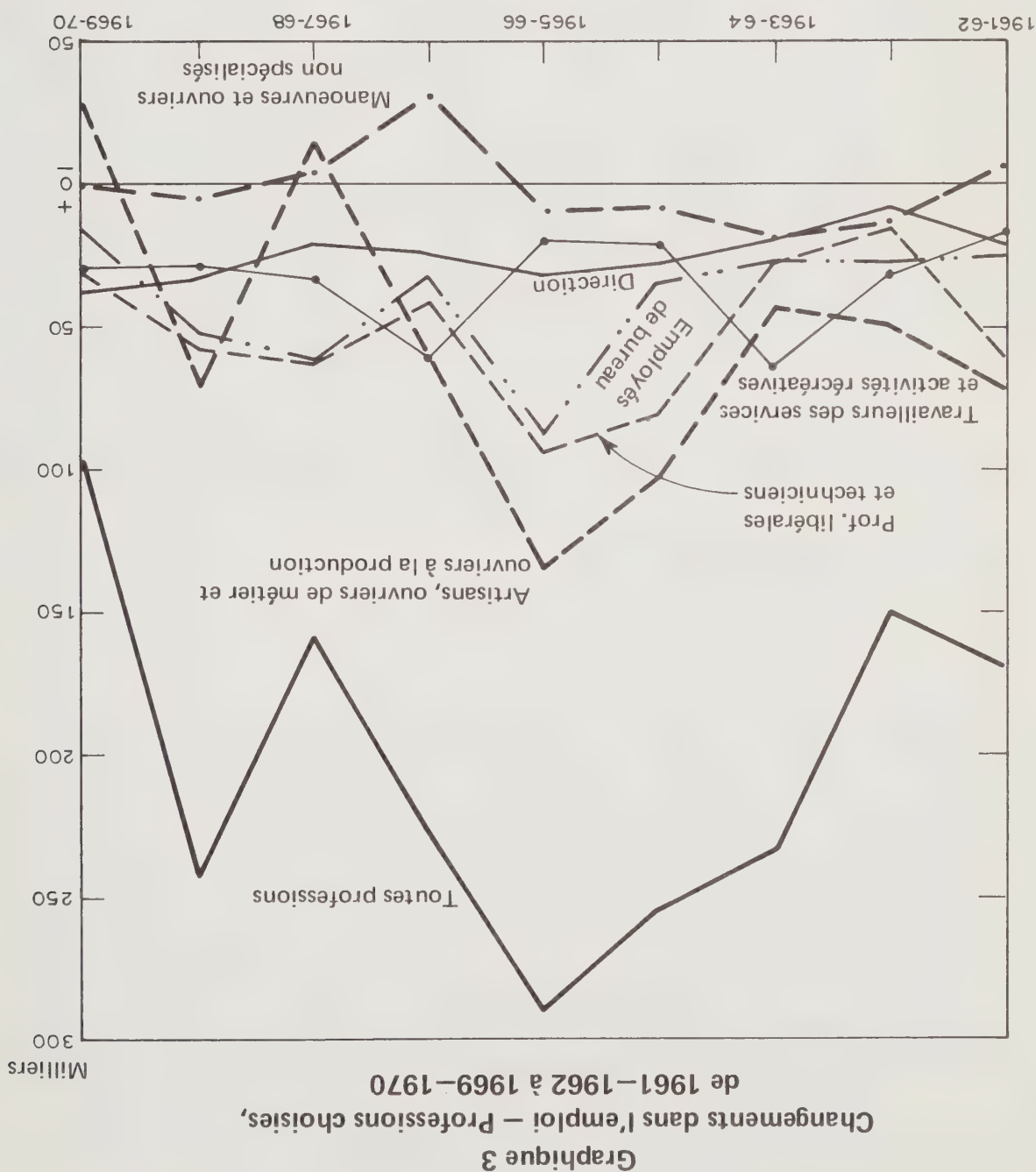
Sources: 1. *Report on Starting Salaries for University Graduates 1960-1967*, Canada, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, octobre 1968, p. 77.
 2. *Demande et salaires initiaux moyens, diplômés d'université*, 1971. Canada, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, 1971, tableaux III et V.

Si des pénuries de personnel dans ces domaines ont eu des répercussions inflationnistes, il devrait en résulter de brusques augmentations des salaires initiaux durant la dernière partie de la décennie. Des données comparatives concernant 23 disciplines sont disponibles pour la période allant de 1966 à 1970. Elles sont fournies dans le tableau IV qui donne aussi une indication du taux d'inflation et du niveau d'activité économique. Les modestes changements de salaires dans les cinq disciplines scientifiques qu'il est possible de comparer est un très faible indice qui ne devrait pas avoir de conséquences inflationnistes et qui peut être expliqué par l'augmentation après 1958 du nombre de professeurs de disciplines scientifiques. Des indications très marquées apparaissent durant toute cette période pour la psychologie, les six disciplines de génie mentionnées et les neuf disciplines professionnelles, particulièrement celles relatives à la santé et à l'enseignement⁴. La force apparente de ces indications à une époque de chômage élevé est d'une certaine importance du point de vue de l'inflation.

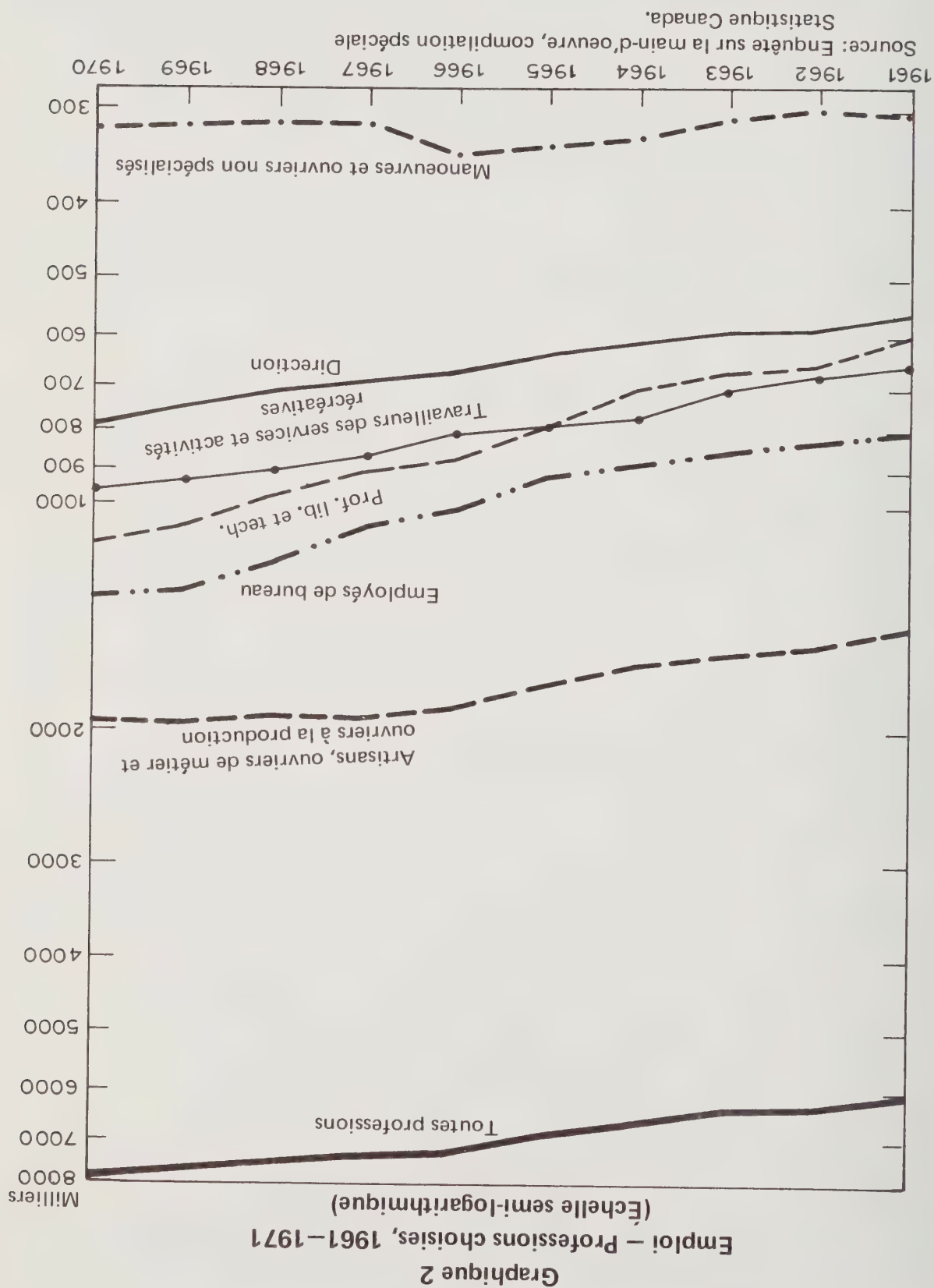
⁴L.O.C.D.E. pouvait faire remarquer dès 1965-1966: «Pour certaines d'entre elles — par exemple dans le domaine des sciences sociales et dans les professions médicales et para-médicales — il existe encore une pénurie de main-d'œuvre.» *Enseignement supérieur et demande de personnel scientifique au Canada*, O.C.D.E., 1966, p. 136.

³De nombreux observateurs attribueraient une grande partie de la différence aux changements démographiques occasionnés par l'entrée de nouveaux arrivants sur le marché du travail.

pendant que les salaires moyens de l'industrie manufacturière canadienne ont augmenté de 68 pour cent au cours de la même période³. Si nous admettons que le *niveau* de salaire en 1960 reflétait des différences dans les avantages nets des différentes carrières, nous pouvons en conclure que le changement dans les salaires de 1960 à 1970 ne traduisait qu'une certaine pénurie. Néanmoins, vu les problèmes de classification et de rassemblement des données, on aurait tort de vouloir établir des distinctions plus précises que ne le permettent les données. Il est surprenant de constater que ce sont les arts et les sciences en général



que posent des échantillons restreints et changeants rendent les chiffres relatifs à l'emploi beaucoup moins sûrs que les données sur les salaires. Le tableau III présente des données relatives à treize groupes — dont sont malheureusement exclues les sciences de la santé — et indique, de façon générale, que tous les groupes (à part celui de la géologie) se sont partagé l'accroissement de la demande de 1960 à 1970. L'accroissement moyen non pondéré du salaire initial était de 56.4 pour cent



Ces statistiques sur l'emploi sont généralement considérées comme étant dignes de foi et l'étape suivante serait logiquement d'étudier les données relatives aux salaires en fonction des catégories d'occupation. Puisque ces données n'ont pas été recueillies, les tendances les plus élémentaires du marché du travail ne peuvent pas être facilement examinées et il s'avère nécessaire de recourir à des méthodes indirectes et à des statistiques de qualité inférieure. De plus, vu l'incertitude concernant la manière dont se font les ajustements sur ce marché, les conclusions de cette section sont sujettes à révision.

S'il existe une pénurie inflationniste parmi les professions libérales et les techniciens, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle se traduise par une augmentation sensible et rapide des salaires initiaux offerts aux nouveaux arrivants. Des données sur le salaire initial moyen offert aux membres de ce groupe sont disponibles pour les diplômés en fonction de leur discipline, quoique les problèmes

Sources: Enquête sur la main-d'œuvre, compilation spéciale, Statistique Canada, 1971

1961	6 055	560	598	805	658	1 464	302
1962	6 225	581	659	830	676	1 536	295
1963	6 375	589	674	857	708	1 585	308
1964	6 609	609	702	884	772	1 628	327
1965	6 862	637	782	919	793	1 730	335
1966	7 152	669	876	1 007	813	1 864	345
1967	7 379	693	917	1 038	874	1 924	315
1968	7 537	714	980	1 100	908	1 910	312
1969	7 780	748	1 038	1 152	937	1 981	318
1970	7 879	786	1 070	1 168	967	1 954	319

Tableau II
L'emploi dans certaines professions, de 1961 à 1970
(en milliers)

appert que le groupe qui s'est accru le plus rapidement au cours de la décennie est celui des professions libérales et des techniciens, suivi du groupe des employés de bureau. Le groupe le plus nombreux de ce schéma de classification est celui des artisans, ouvriers de métier et ouvriers à la production, dont le taux de croissance a été pratiquement constant durant la deuxième moitié des années 1960. Le graphique 3, à l'aide des différences des données de base met en lumière ces changements d'emploi. La diminution du nombre de manœuvres et d'ouvriers non spécialisés dans la seconde partie de la décennie est particulièrement significative. Il semble que, durant cette période, c'est surtout le groupe des professions libérales et des techniciens qui a pris de l'expansion. Nous avons donc là un signe assez précis d'une pénurie possible d'emplois parmi cette classe, ne s'accompagnant d'aucune pénurie évidente chez les manœuvres et les ouvriers non spécialisés.

chapitre trois

LES INDICATIONS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

L'absence de données relatives aux professions a gêné les études sur les marchés du travail au Canada. L'ouvrage du professeur Rosenbluth, «*Wage Rates and the Allocation of Labour*»¹, qui fait une tentative notable pour extraire des renseignements professionnels des données relatives aux industries, en est un excellent exemple. Malgré cette difficulté, son travail et celui qui a été accompli pour la Commission des prix et des revenus² ont démontré que, d'une manière générale, les taux des salaires semblent bien remplir une fonction de répartition de la main-d'œuvre.

Il est d'autre part évident que si des économistes professionnels reconnaissent difficilement les indications sur le marché du travail, les personnes qui se préparent à embrasser une carrière ou qui songent à changer de profession en auront d'autant plus. Cette difficulté explique la variété des sources de données dans la présente tentative de mettre en lumière les indications de base du marché du travail. Jetons à ce propos un coup d'oeil sur les données relatives à quelques agrégats de l'enquête sur la main-d'œuvre, et aux nouveaux arrivants et à quelques groupes professionnels importants; ces deux derniers groupes de données proviennent des relevés du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et de la *Statistique fiscale* (Ministère du Revenu national).

Le tableau II et le graphique 2 portant sur l'emploi, dans des professions choisies, de 1961 à 1971, donnent en gros les nombres relatifs de personnes dans chaque groupe professionnel et les taux de changement d'emploi dans chaque groupe. Il

¹G. Rosenbluth, *Canadian Journal of Economics*, 1: 566-582, août 1968.
²Étude préparée pour la Commission des prix et des revenus, Ottawa, B.L. Scarfe, «*Sectoral Cost and Demand Functions for the Canadian Economy*», document de recherche préparé pour la Commission des prix et des revenus.

«sociales», la diminution du crime, l'égalsation des possibles, la recherche, l'accroissement de la productivité des cotravailleurs, etc.²².

Si tel est le cas, il est juste d'imputer à la société la différence entre le niveau d'éducation qu'une personne peut se payer et le montant où le coût social marginal rejoint l'avantage social marginal. Il est souvent très difficile de mesurer la portée des économies externes et cette imprécision caractéristique suffit à «justifier» toute opinion. Signalons l'importance de la distinction entre la formation générale et une formation déterminée²³. La formation particulière à une entreprise sera offerte par celle-ci, et cela reviendrait à gaspiller que d'y consacrer les derniers publics.

Dans un système économique qui a accepté le principe selon lequel le chômeur a droit à un certain niveau d'assistance publique, on peut justifier les dépenses consenties en vue d'augmenter le degré d'emploi des travailleurs pour autant que le coût de l'assistance à la pauvreté reste inférieur. Bien que cela semble singulier, il a été démontré que «... nos objectifs sociaux envisagent non seulement l'importance du revenu individuel, mais aussi le mode d'obtention de ce revenu»²⁴. Ceci exige une meilleure formation, une plus grande mobilité, etc. que ne pourrait le justifier uniquement une répartition efficace.

Fonctions d'un programme actif de main-d'œuvre

En bref, la théorie économique offre trois raisons possibles qui motivent l'établissement d'un programme actif de main-d'œuvre: les obstacles, la pénurie d'information et les extériorités. Bien que ces thèmes ne soient pas entièrement indépendants l'un de l'autre, chacun d'eux évoque un domaine qui nécessite une politique ou un ensemble de mesures visant la main-d'œuvre. Par exemple, si certains obstacles empêchent des travailleurs d'accéder à de meilleurs emplois, on établira un programme de mobilité afin de mieux assortir le travailleur à l'emploi; si l'information dont on a un grand besoin n'est pas disponible, un service de consultation et d'information s'imposera; de même, si les extériorités sont importantes — l'éducation générale en a fait la preuve — un programme de formation deviendra indispensable.

Il serait peut-être téméraire, toutefois, d'accepter ces prévisions économiques sans jeter un regard sur le fonctionnement du marché du travail pour découvrir où se trouvent les vrais problèmes. C'est l'objet du chapitre III.

²²Burton A. Weisbrod, «Education and Investment in Human Capital», *Journal of Political Economy* 70 (5) partie 2: 106-123, octobre 1962, voir surtout les pages 115-120.

²³Gary S. Becker, *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, 1964, pp. 11-29. Marshall souligne la distinction, quoique moins nettement, dans *Principles d'économie politique*, op. cit., p. 384.

²⁴Burton A. Weisbrod, «Benefits of Manpower Programs: Theoretical and Methodological Issues», tiré de *North American Conference on Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies*, Madison, Wis. 1969, *Proceedings*, G.G. Somers and D.W. Wood, ed., Kingston, Ont., Industrial Relations Centre, 1969, p. 14.

les dépenses de recherche au point d'équilibre entre les frais qu'il prend à sa charge et le profit qu'il en retire¹⁶. Dans la mesure où la spécialisation est rentable pour l'industrie de la recherche, nous prévoyons la création d'agences privées de placement qui bénéficieront de l'accroissement des rendements proportionnels d'alors. C'est là une amélioration; il n'en demeure pas moins vrai que les dépenses et revenus privés peuvent entraîner un certain chômage. Le gouvernement devrait consentir à assumer les frais de recherche jusqu'à concurrence du coût d'opportunité du chômage, soit la valeur actuelle des transferts à chaque personne en chômage. Jusqu'ici, le débat sur le coût de la recherche n'a pas admis qu'il est parfois utile tant pour l'employeur que pour l'employé de tenter de dissimuler l'information¹⁷; ici aussi, la manœuvre se poursuivra jusqu'au point où le profit marginal que l'on attend de la dissimulation rejoint le coût marginal prévu. L'équité et l'efficacité imposent d'intervenir pour amener les intéressés à divulguer les éléments dont ils disposent.

Il existe un autre argument qui justifie la participation générale des gouvernements à la diffusion de l'information¹⁸. Selon cette thèse, aucun technocrate ne peut prévoir l'incidence sur l'impact collectif de l'action de légions d'autres technocrates aux prises avec des choix identiques, ce qui est à la portée d'une agence d'information centralisée. Un exemple: le décalage entre une pénurie de travailleurs spécialisés et la surabondance concentrrique qui résulte parfois de la période de formation¹⁹.

L'information relative aux marchés de la main-d'œuvre au Canada a fait l'objet d'une étude au chapitre quatre.

c) Les extériorités

On pose ici en hypothèse générale que les investissements dans la formation, la mobilité, etc. rapportent au public des avantages largement supérieurs à tout profit retiré par l'individu²⁰. Voici une liste connue de quelques économies externes possibles de l'éducation: les services de garderies d'enfants pour les familles, le perfectionnement des futurs parents comme éducateurs²¹, l'inculcation des valeurs

¹⁶George J. Stigler, «The Economics of Information», *Journal of Political Economy*, 69: 213-225, juin 1969, et «Information in the Labor Market», *Journal of Political Economy*, 70 (5), partie 2: 94-105, octobre 1962.

¹⁷L'histoire des maladies industrielles en est un témoignage éloquent.

¹⁸Voir Fernand Martin, «The Information Effect of Economic Planning», *Canadian Journal of Economics and Political Science* 30: 328-342, août 1964.

¹⁹A preuve, la longue pénurie d'enseignants au Canada, suivie d'un excédent au début des années soixante-dix. Dans ce cas précis, le marché a été le premier à signaler le problème, mais les données de l'analyse de l'information sur la main-d'œuvre en révélaient l'ampleur. Voir A.W. Cowan, «Perspectives d'emploi dans l'enseignement élémentaire et secondaire», *Revue canadienne de la main-d'œuvre*, vol. 4, n° 2, 1971.

²⁰Ozay Mehmet, dans «A Critical Appraisal of the Economic Rationale for Government — Subsidized Manpower Training», *Relations Industrielles* 25: 568-580, août 1970, envisage les extériorités et l'hypothèse du marché du travail structuré comme étant une justification potentielle de la formation de la main-d'œuvre. (Un bref résumé, intitulé «La politique économique à la base des programmes de formation de la main-d'œuvre», se trouve à la page 581 — n.d.l.r.)

²¹Il n'est donc pas étonnant que Marshall considère cette question comme très importante: «... Parmi elles (les circonstances dont dépend l'habileté générale), l'influence principale, et de beaucoup la plus puissante, c'est celle de la mère.» Page 384, cf. aussi pp. 383-384. Alfred Marshall, *Principes d'économie politique*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1906-1909, 2 vol. (Trad. F. Sauvaire Jourdain.)

¹⁴Thomas Gale Moore, «The Effect of Minimum Wages on Teenage Unemployment Rates,» *Journal of Political Economy* 79: 897-902, juillet-août 1971.

¹⁵Armen A. Alchian, «Information Costs, Pricing and Resource Unemployment», tiré de *Micro-economic Foundations of Employment and Inflation Theory*. E.S. Phelps et autres éd., New York, Norton, 1970, p. 27.

La pénurie d'information peut être considérée, dans certains cas, comme un obstacle de plus au marché du travail, et dans d'autres, comme un complément à un argument d'extériorité. Toutefois, la somme de travail consacrée à son soutien est théorique justifie l'examen distinct de ce facteur. Un économiste réputé estime que ce thème est fondamentalement différent, puisqu'il rejette « . . . les prix dirigés, les monopoles, les lois sur le salaire minimum, les restrictions syndicales, et la rigidité «naturelle» de l'échelle des prix et salaires . . . »¹⁵ pour expliquer l'existence du chômage en état d'équilibre, préférant tenir pour responsable la cherté de l'information. Certaines recherches effectuées au début des années soixante ont suscité un nouvel intérêt pour le coût de la recherche; on y a vu la raison pour laquelle l'employeur et l'employé ne parviennent pas à se «trouver»: chacun limite

b) La pénurie d'information

Il existe des obstacles artificiels qui touchent le marché du travail indirectement, par exemple l'utilisation de méthodes oligopolistes de fixation des prix des produits, ce qui normalement signifie qu'au niveau de l'entreprise, l'embauchage est plus bas que lorsqu'il existe un marché concurrentiel, et que les politiques fiscales et monétaires doivent «travailler d'avantage» pour compenser cet état de choses. Citons, parmi d'autres artifices indirects, les tarifs, les contingents, les règlements de vente, et les permis. En général, lorsque la présence de ces derniers est injustifiée, il vaut mieux attaquer l'obstacle sur le marché où il existe; le champ d'action d'une politique active de main-d'œuvre est donc restreint dans de tels cas.

(iv) Obstacles artificiels indirects

Les autres obstacles artificiels sur le marché du travail sont nombreux et, selon les prévisions, ils peuvent se révéler des facteurs essentiels en matière de chômage et d'inflation. Il est donc erroné de ne pas envisager, selon la pratique courante, cette catégorie d'obstacles comme faisant partie d'une politique active de main-d'œuvre. Comme point de départ, on pourrait étudier les articles afin de déterminer ceux qui rapportent des bénéfices nets et ceux qui n'en rapportent aucun.

plus pures des technocrates 60 000 emplois ont été abolis, soit environ un dixième du chômage total; à noter que plusieurs de ceux qui occupaient des emplois peu rémunérés peuvent avoir quitté leur emploi et ne pas figurer dans les statistiques du chômage. Des recherches récentes confirment que c'est l'emploi du travailleur marginal dont le placement est difficile qui a été éliminé¹⁴. Il est également vrai que ces lois de portée générale ne peuvent tenir compte de la condition locale des marchés de travail. En se fondant sur les preuves sommaires dont on dispose, les gouvernements fédéral et provinciaux ont, semble-t-il, sous-estimé le coût des lois sur le salaire minimum au cours des dernières années. Il serait plus opportun d'employer cette politique de main-d'œuvre avec plus de circonspection, et certaine-

psychologiques qui affectent les entrepreneurs, ou le piège de la liquidité de Keynes. On peut concevoir le cas où l'emploi d'une politique active de main-d'œuvre (ou même de bien-être) se révélerait très efficace; en règle générale, cependant, mieux vaut faire face directement à ces obstacles là où ils se présentent. Un problème de ralentissement d'exportations, de consommation ou d'investissements devrait être étudié là où il existe et non sur le marché du travail. Cette notion n'a pas été saisie à fond, ainsi qu'en témoignent certaines tentatives récentes pour soutenir la confiance générale par le biais des crédits alloués à la main-d'œuvre¹.

(iii) Obstacles artificiels directs

Deux siècles de vaines mises en garde d'un grand nombre d'économistes depuis Adam Smith n'ont pas réussi à faire reconnaître le fait que les protagonistes de l'économie sont toujours tentés de modifier le marché à leur propre avantage. Chacun des trois principaux protagonistes a la possibilité de le faire, et s'en sert. Les employeurs ont fait usage de politiques depuis les lois sur les céréales jusqu'aux pensions non transférables, les travailleurs ont essayé d'imposer des restrictions sur l'embauche pour une gamme de mesures allant des règles de formation aux ateliers fermés aux non-syndiqués, et le gouvernement a fait l'essai de politiques portant de la conscription jusqu'aux lois sur le salaire minimum.

En raison du pouvoir dont ils disposent de faire et d'appliquer les règlements, les gouvernements interviennent à certains moments dans ce processus avec beaucoup plus de force que les deux autres. La politique du salaire minimum, facteur essentiel de l'emploi et de l'inflation, a contribué à l'augmentation du coût de la production et du chômage. Dans plusieurs régions du pays, le salaire minimum a accusé une augmentation de 50 p. 100 entre 1968 et 1971. Si dans l'ensemble du Canada, 200 000 travailleurs ont été touchés¹² et si l'élasticité du prix de la demande en main-d'œuvre atteint 0.6 (une sous-évaluation certaine)¹³, malgré les intentions les

¹¹ En 1971, le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a dépensé tout près d'un demi-million de dollars en annonces dans les journaux destinées, on peut le croire, à modifier les prévisions et à rétablir la confiance: «Ce qui importe maintenant c'est de restaurer la confiance qui poussera les gens à faire les dépenses qu'ils renvoyaient à plus tard»; ou: «Le véritable stimulant doit naître de votre propre initiative et de la confiance personnelle dans les destinées de votre pays.» *Globe and Mail*, le 24 juillet 1971, p. 11. Il n'est pas indiqué si ces dépenses sont de nature à rétablir ou à détruire la confiance.

¹² Sans doute une sous-évaluation. Une étude faite en Ontario avant que le salaire horaire minimum dans cette province ne soit porté de un dollar à un dollar trente a révélé que 130 000 travailleurs seraient touchés par cette mesure (voir annexe 1). L'auteur a estimé qu'à cause du délai de 14 mois qui s'est écoulé entre l'étude et l'application du salaire minimum de un dollar trente, «... on pourrait croire que l'impact direct en serait faible.» Frank Whittingham, *Minimum Wages in Ontario, Analysts and Measurement Problems*, Kingston, Ontario, Centre des relations industrielles, Université Queen's 1970, (Research Series n° 11), p. 19. Les données recueillies neuf mois après l'augmentation de 30 pour cent révèlent que plusieurs personnes employées dans le commerce de détail, les blanchisseries et l'hôtellerie gagnaient le salaire minimum, ce qui indique qu'il y avait contrainte et obligation. Ministère fédéral du Travail, *Taux de salaire, traitements et heures de travail*, octobre 1969, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1970, 432 pages. L'étude complémentaire faite en Ontario est imparfaite en ce sens qu'elle omet précisément les industries touchées (commerce de détail, hôtellerie, blanchisserie, etc.); voir annexe A. Toutefois, elle révèle que 192 des 353 employés licenciés entre novembre 1968 et janvier 1969 gagnaient moins de un dollar trente l'heure. Ministère ontarien du Travail, Direction de la recherche, *The Short-Run Impact of the Thirty Cent Revision in Ontario's Minimum Wage on Five Industries*, 1970, p. 36.

¹³ Lloyd G. Reynolds a trouvé une élasticité d'environ -1.0 pour Porto Rico (-1.1 à -.9) «Wages and Employment in a Labor-Surplus Economy», *American Economic Review* 55:19-39, mars 1965, pp. 33-35.

instantanément, et de là, convenir selon l'argument conventionnel qu'un certain taux de « . . . chômage est considéré comme un complètement nécessaire à la liberté d'action et de décision des travailleurs et des employeurs. Il représente, par conséquent, le minimum requis pour le bon fonctionnement d'une économie industrielle dynamique⁶. » Momentanément, il porte souvent le nom de chômage « frictionnel »; mais à longue échéance, il prend plutôt celui de chômage « technologique ».

Les obstacles naturels du marché de la main-d'œuvre sont censés engendrer le «taux naturel de chômage», défini comme suit:

«Le «taux naturel de chômage» en d'autres mots, est le niveau qui ressort des équations d'équilibre général du système Walrasien, pourvu que s'y intègrent les caractéristiques structurelles réelles des marchés de la main-d'œuvre et des denrées, y compris l'offre et la demande, le coût de l'information relative à la disponibilité des emplois et du travail, le coût de la mobilité, etc⁷.»

Le taux naturel est fonction du nombre et de la nature des obstacles sur le marché et, bien qu'en règle générale ces derniers soient appelés à se modifier lentement, «le» taux pour le Canada risque de ne jamais être connu avec certitude. En 1964, lorsque le Conseil économique du Canada a établi un objectif de l'emploi, il soutenait que « . . . un taux de chômage de 3 pour cent constituerait un objectif réaliste . . . »⁸. Pour d'aucuns, bien que nombre de pays européens présentent des taux inférieurs à celui-ci, il y a risque d'inflation à s'efforcer de s'en tenir à un taux aussi bas⁹. Toutefois, le Conseil recommandait en termes explicites une politique active de main-d'œuvre à cette époque déjà, puisqu'il déclarait: « . . . nous croyons que ce degré d'emploi ne pourra être atteint et maintenu que moyennant des politiques du marché de la main-d'œuvre de nature à stimuler une utilisation plus complète et plus efficace des ressources humaines»¹⁰.

En tout état de cause, selon les théoriciens du taux naturel, les efforts visant à faire usage d'une politique macro-économique conventionnelle pour réduire le taux de chômage en deçà du niveau naturel n'aboutissent qu'à la frustration, puisque l'inflation en est le résultat. Certains aspects d'une politique active de main-d'œuvre sont par conséquent séduisants car ils font partie d'un nouvel instrument destiné à réduire le taux naturel lui-même. Les chapitres quatre à sept traitent de cette politique.

(ii) Obstacles naturels indirects

Ces obstacles existent dans d'autres marchés mais leurs effets portent sur le marché du travail. Citons en exemple «l'instinct animal» ou les variantes

⁶ Abraham L. Gitlow, *Labor and Manpower Economics*, 3^e éd., Homewood, Ill., R.D. Irwin, 1971, p. 356.
⁷ Milton Friedman, «The Role of Monetary Policy», *American Economic Review* 58: 1-17, mars 1968, p. 8.
⁸ Conseil économique du Canada, *Premier exposé annuel, Objectifs économiques du Canada pour 1970*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1964, 223 pages.
⁹ Le taux canadien n'a pas atteint un niveau aussi bas depuis 1953. Voir *Ibid.*, p. 10.
¹⁰ *Ibid.*, p. 39. Voir aussi le long renvoi qui nous fait connaître leurs intentions.

toutefois exercer aucune contrainte. Les programmes « actifs » sont considérés comme étant des mesures propres à augmenter le nombre de possibilités offertes². Un programme actif de main-d'œuvre comporte l'intervention systématique du gouvernement sur le marché du travail, d'abord dans un rôle d'intermédiaire, mais davantage du côté de l'offre, afin de composer, de découvrir et d'assortir les aptitudes à la lumière de la demande occupationnelle prévue. Les objectifs d'une telle politique ne sont pas des plus modestes : plein emploi, croissance, stabilisation des prix et augmentation de la productivité³. Il n'est donc pas surprenant que les politiques actives, nanties de telles perspectives, aient fait l'objet de tant d'attention; mais pourquoi au juste sont-elles nécessaires?

Pourquoi une politique active de main-d'œuvre est-elle nécessaire?

Tout argument en faveur de la participation du gouvernement au marché de la main-d'œuvre présuppose nettement que ce dernier ne remplit pas sa tâche efficacement. Le chapitre trois offre une vue d'ensemble de quelques données qui témoignent du fonctionnement de ce marché; ici les arguments tirés de la théorie économique servent à appuyer la raison d'être de la participation et, si la chose est possible, à démontrer ce que les programmes actifs de main-d'œuvre peuvent être appelés à accomplir.

Les motifs d'intervention sont fondés sur les trois thèmes généraux suivants: les obstacles, le manque d'information et les extériorités.

a) Les obstacles

Cet argument peut se résumer ainsi: l'une des raisons pour lesquelles la société produit moins d'articles qu'elle ne le pourrait et gaspille ses ressources s'explique par le fait qu'il existe sur le marché des obstacles qui empêchent l'usage optimal de celles-ci. On distingue quatre espèces d'obstacles. L'obstacle peut se trouver directement dans le marché de la main-d'œuvre (obstacle direct), ou dans d'autres marchés mais avec implications sur le marché de la main-d'œuvre (obstacle indirect); ces obstacles peuvent être ou « naturels » ou « artificiels ».

(i) Obstacles directs naturels

Les améliorations majeures dans le domaine du bien-être sont assujetties aux éléments dynamiques d'un système économique⁴. Ces avantages sont jugés par la majorité d'une importance telle qu'ils l'emportent sur les rajustements inhérents aux marchés de la main-d'œuvre⁵. En écartant quelques réserves sur certains merveilles de nature technologique, on peut admettre que les changements réellement avantageux exigent le plus souvent des adaptations non réalisables

² Voir *Ibid.*, p. 61-62 pour une discussion de l'élément « volontaire » dans les décisions.
³ Cité dans l'ordre conçu par Bakke, comme il apparaît dans *Ibid.*, p. 54. Nul doute que les défenseurs de cette thèse au Canada y ajouteraient la réduction des inégalités régionales.
⁴ J. Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz, 1935, 591 pages (Trad. Jean-Jacques Anstet).
⁵ On serait rassuré si le responsable qui présente la modification en supportait les frais.

chapitre deux

RAISON D'ÊTRE D'UNE POLITIQUE ACTIVE DE MAIN-D'ŒUVRE

Qu'est-ce qu'une politique «active»?

Au cours de la dernière décennie l'expression «active» a acquis un sens précis lorsqu'elle est employée dans le contexte de la politique de main-d'œuvre; elle implique une intervention d'un mode particulier du gouvernement.

«En quoi une politique active de main-d'œuvre se distingue-t-elle d'un ensemble de services de main-d'œuvre?»
«Une politique active de main-d'œuvre... comporte plus que l'existence d'un ensemble de programmes partiels destinés à faire face à des exigences déterminées et pressantes en des lieux et temps donnés, elle comporte un programme de main-d'œuvre total et unifié, à portée tant nationale qu'internationale, et qui englobe l'éventail complet d'emplois et d'industries, les intérêts à longue portée des travailleurs, des employeurs et du public, de même que les problèmes immédiats¹.»

¹ E. Wright Bakke, «Les implications économiques et sociales d'une politique active de main-d'œuvre», *Séminaire syndical international sur une politique active de main-d'œuvre, Vienne, 1963. Rapport final*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 1964, p. 53.

Tableau I
Le coût, au niveau fédéral, des programmes
de main-d'œuvre au Canada, 1966-1967 et 1970-1971
en milliers de dollars

Programme		
1966-1967	1970-1971	
Programmes de formation		
71 461	289 577	Division de la main-d'œuvre † (service de l'emploi)
37 030	58 529	Programme de mobilité
1 200	7 286	Service d'établissement des programmes†
1 000	5 870	Réadaptation professionnelle des handicapés
750	5 259	Service consultatif de la main-d'œuvre†††
100	237	

† Dépenses sur le terrain seulement.

†† Analyse, planification,évaluation et recherche concernant la main-d'œuvre et sa formation.
††† Mesures d'adaptation dans les cas de fermeture d'usines et d'importantes mises à pied.

Sources: Les chiffres pour 1970-1971 ont été fournis par le Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (avril 1972); les chiffres de 1966-1967 sont tirés de Gerald G. Somers, «Federal Manpower Policies», dans *Canadian Labor in Transition*, édité par Richard U. Miller et Fraser Isbeter, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall, 1971, p. 58.

Avant d'évaluer les progrès qui ont été réalisés, nous examinerons au chapitre II ce que pourrait être la base d'une intervention «active».

vue ni au Canada, ni sur la scène internationale⁸, ils purent néanmoins le faire valoir davantage dans notre pays à cause, d'une part, de taux de chômage plus élevés et plus variés⁹ et, d'autre part, de difficultés évidentes dues aux disparités de revenu, aux particularités culturelles et à une répartition géographique originale de la population du pays.

Quoi qu'il en soit, on lança des programmes actifs de main-d'œuvre. Ces derniers furent assez bien reçus par la plupart des économistes qui plaçaient l'accroissement de la demande globale au sommet de leurs préoccupations tout en reconnaissant que le recyclage et la mobilité revenaient «moins cher» que le chômage et l'inflation. On prépara le terrain politique et économique pour accroître de façon sensible les activités en matière de main-d'œuvre, bien au-delà de ce qui se faisait aux États-Unis, par exemple. Les dépenses se sont accrues, au cours des six dernières années, à un taux composé de plus de 15 pour cent par an.

Au Canada, une politique active de main-d'œuvre n'a été appliquée sur une grande échelle que depuis la création du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, en 1966. Une des forces qui a précipité les mesures «actives» fut la décision prise par le Conseil économique¹⁰ en 1964 de se rallier à la politique active de main-d'œuvre. Les opinions émises par l'Organisation de coopération et de développement économiques en avril et septembre 1965 sont probablement aussi pour quelque chose¹¹. En 1966, le gouvernement du Canada fusionnait les sections des trois ministères s'occupant de la formation et de la mobilité, de la main-d'œuvre, du chômage, de l'immigration et du placement pour créer le nouveau Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Selon les dires d'un représentant officiel, «On a enregistré depuis lors de grands progrès dans l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux programmes; de plus, les ressources affectées à ce domaine ont plus que doublé pendant ladite période¹²».

Le tableau I indique le développement des divers programmes actifs de main-d'œuvre et montre que le gros des dépenses est destiné aux programmes de formation. Viennent ensuite les fonctions des services de placement, suivies un peu plus loin des programmes de mobilité, de recherche, de réadaptation et d'adaptation aux changements techniques.

⁸ Les meilleurs commentaires sont ceux de S. F. Kaliski, «Structural Unemployment — a New Stage in the Debate», *The Canadian Banker*, 74(3): 72-77, automne 1967; et Sylvia Ostry, «The Canadian Labor Market», *Canadian Labor in Transition*, édité par Richard U. Miller et Fraser Isbester, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall, 1971, pp. 47-48.

⁹ Il en est ainsi même si la standardisation de ces taux à l'échelle internationale les a quelque peu rapprochés, comme l'établissent certaines études faites pour la Commission des prix et des revenus.

¹⁰ Conseil économique du Canada, *Prentier exposé annuel, Objectifs économiques du Canada pour 1970*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964, pp. 181-183. La même question a été

traitée dans d'autres Exposés. Voir par exemple le *Troisième exposé annuel*, op. cit. pp. 169-172, et pp. 196-197.

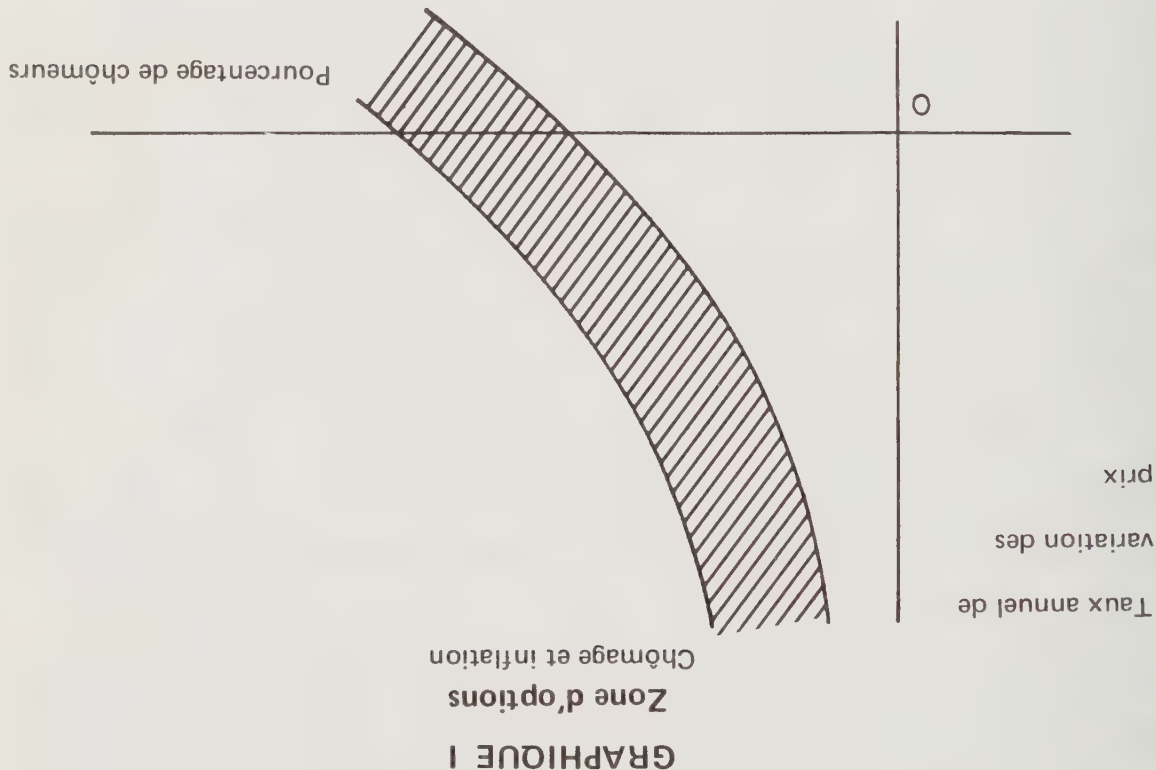
¹¹ L'O.C.D.E. s'est déclarée très tôt et très fermement en faveur d'une politique active, et a probablement réussi à faire valoir son point de vue dans certains milieux avant 1965. Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Problèmes et politique de main-d'œuvre au Canada*, Paris, 1966. (Cahiers sur la main-d'œuvre et la politique sociales, no

4). 12 C'est-à-dire de 1966 à 1970. W.R. Dymond, sous-ministre adjoint, Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, «Manpower Policy-The Canadian Experience», dans Industrial Relations Research Association, *Proceedings of the Annual Spring Meeting, May 8-9, 1970*, Albany, N.Y., édité par Gerald G. Somers, Chicago, Commerce Clearing House, 1970, p. 545.

⁶Le Conseil économique du Canada a rendu un grand service en introduisant cette notion de zone d'option, ce qui a permis d'éviter le déterminisme auquel on aboutit trop souvent dans les courbes. Conseil économique du Canada, *Troisième exposé annuel, Les prix la productivité et l'emploi*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, pp. 140-146, surtout la p. 144. Leur «zone» reconnaissait l'importance du secteur étranger.

⁷Richard G. Lipsey, «The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862-1957: A further Analysis», *Economica* 27, p. 1-31, février 1960. Il y démontre que si la répartition du chômage est plus égale entre les divers marchés du travail, il en résulte une macro relation favorable, *ibid*, pp. 15-19.

Au Canada, le Ministère du Travail a mis sur pied, notamment entre 1960 et 1965, un certain nombre de programmes de main-d'œuvre, négligeables, il est vrai, si on les compare à l'envergure des programmes d'aujourd'hui. C'est le dilemme Phillips, présent sous une autre forme, à savoir la controverse qui régnait au sujet du chômage structurel et les problèmes découlant de taux de chômage exceptionnellement élevés entre les années 1958 et 1962 qui fut à leur origine. Si les structuralistes ne réussirent à faire accepter leur point de



les technocrates pourraient en conclure que le dilemme est inévitable, en tout temps. La ligne de conduite à suivre consisterait alors à choisir le «meilleur» point sur la courbe de Phillips, c'est-à-dire le meilleur dosage du chômage et de l'inflation, et de s'en tenir là. On peut montrer combien un tel raisonnement laisse à désirer en faisant ressortir que le dilemme change d'étendue ou bien que la courbe est influencée par des contingences politiques évoluant en dehors du schéma de référence de Phillips, ce qui a déjà été démontré lors d'une recherche faite il y a quelque temps⁶. C'est ici qu'un programme actif de main-d'œuvre entre en jeu; en fait le professeur Lipsey avait indiqué depuis longtemps comment un tel programme pouvait permettre de déplacer le dilemme et juguler quelque peu l'inflation et le chômage⁷.

²Le Premier ministre l'a souligné en 1966 lorsque fut créé le nouveau Ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration. Voir *ibid*, p. 6; et le *Huitième exposé annuel, l'Etat et la prise des décisions*, du Conseil économique du Canada, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 96.

³Une étude optimiste de la politique de main-d'œuvre en ce sens est celle de Charles C. Holt et al. *The Unemployment-Inflation Dilemma: A Manpower Solution*, Washington, The Urban Institute, 1971.

⁴A.W. Phillips, «The Relation Between Unemployment and the Rate of Change in Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957», *Economica* 25: p. 283-299, novembre 1958. James McCollum fait remarquer dans un communiqué privé que la bibliographie passe curieusement sous silence un travail antérieur de Irving Fisher intitulé «A Statistical Relation between Unemployment and Price Changes», *International Labor Review* 13 (6): p. 785-792, juin 1926.

⁵S. F. Kaliski, «The Relation Between Unemployment and the Rate of Change in Money Wages in Canada», *International Economic Review*, janvier 1964, pp. 1-33. Voir aussi Ronald O. Bodkin, Elizabeth P. Bond, Grant L. Reuber et T.R. Robinson, *Price Stability and High Employment: The options for Canadian Economic Policy*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

Les quelque douze dernières années ont vu naître un grand nombre de relations statistiques connues sous le nom de courbes de Phillips, chacune devant mesurer «la» relation entre le chômage et l'inflation. La version originale de Phillips⁴ exprimait le rapport qui existe entre le taux de variation des salaires et le taux de chômage, montrant, réduite à sa plus simple expression, que lorsque le chômage est élevé, il est plus facile aux employeurs d'engager du personnel sans surencherir et, inversement, que lorsque le chômage est faible, il faut payer généreusement la main-d'œuvre en raison même de sa rareté. Or, les salaires forment une partie intégrante des prix de production et le coût de la vie influe sur les variations de salaire, de sorte que les prix sont directement proportionnels aux salaires. Ce qui nous permet de tracer le graphique suivant.

Une telle association entre le chômage et l'inflation a été établie pour le Canada⁵, bien que «la» courbe donne matière à discussion. Il y a un certain danger dans la précision qu'implique un raisonnement économique de ce genre; dans ce cas précis,

Main-d'œuvre, chômage et inflation

Les pages suivantes donnent un bref aperçu des récents changements tant sur le plan théorique que pratique, en mettant en relief les programmes de main-d'œuvre. L'emploi, des prix et des revenus.

aussi des possibilités économiques en général, notamment du point de vue de évaluer les programmes, non seulement en fonction de leurs propres objectifs, mais (chapitre trois) pour en venir, enfin, à un examen des divers domaines concernés et brève étude du marché du travail afin de voir comment il remplit ses fonctions et ce qu'on peut raisonnablement en tirer (chapitre deux); nous ferons ensuite une Nous verrons d'abord les principes qui régissent les programmes de main-d'œuvre, ce rapport³.

diminution du chômage et le ralentissement de l'inflation que nous traiterons dans ment à moyen terme. C'est précisément de cette perspective de progrès par la de la sorte le «potentiel» de l'économie canadienne, ainsi que son rende- les processus de répartition sur le marché du travail, dans l'espoir d'améliorer de main-d'œuvre qualifiée et les autres goulots d'étranglement, et en améliorant surtout visé à favoriser la croissance économique² en atténuant l'insuffisance

chapitre un

INTRODUCTION

Quelques objectifs

La présente étude a pour objet de voir comment les programmes de main-d'œuvre du Canada peuvent influencer sur les prix et les revenus. Le corps de lois qui a donné naissance à ces programmes a été créé dans un contexte particulier qui ressemble de bien des façons à la situation actuelle engendrée par l'inflation et le chômage, sans toutefois leur être entièrement identique. Une politique de main-d'œuvre peut avoir divers objectifs: établir une certaine justice distributive, vouloir stabiliser l'économie ou contribuer, par une répartition pertinente, à la croissance économique du pays. Elle peut s'attaquer à n'importe lequel de ces problèmes séparément, à plusieurs d'entre eux ou à tous à la fois.

Quelle que soit la méthode adoptée, le but de justice distributive de toute politique de main-d'œuvre est de venir en aide aux sans-travail, bien que les programmes de formation, de mobilité et autres n'excluent pas ceux qui ont déjà un emploi. Pour ce qui est de l'objectif de stabilisation, les programmes de main-d'œuvre sont un instrument passablement «émoussé». L'importance des dépenses en matière de main-d'œuvre (environ 750 millions de dollars en 1972) signifie que l'on peut adapter le programme de dépenses aux besoins du moment en l'appliquant de façon anti-cyclique, mais, hormis cette possibilité, la stabilisation ne semble pas être un objectif de premier ordre¹. La politique de main-d'œuvre a

¹ Les responsables officiels ont étudié la possibilité d'accorder plus d'importance à cet objectif. Voir *Manpower Policy in Canada as a Selective Instrument of Economic Policy* de W. R. Dymond, rapport présenté au Département des sciences économiques, Université du Massachusetts, le 18 février 1970 (polycopié).

Page	Chapitre	Graphique
3	1	Zone d'options
17	3	Emploi-professions choisies
18	3	Changements dans l'emploi, professions choisies, de 1961-1962 à 1969-1970
24		Variation dans l'emploi et revenu avant imposition, au Canada, de 1959 à 1968
35	4	Taux de chômage au Canada, 1961-1971
52	6	
52	7	
53	8	
53	9	
79	10	Déplacement de la «courbe d'options» dans la politique active de main-d'œuvre
80	11	Impact direct du Programme fédéral de formation sur le taux de chômage en 1970

16	II	L'emploi dans certaines professions de 1961 à 1971 .	3
19	III	Salaire initial moyen et changement du salaire initial	
19	IV	Changement annuel des salaires initiaux des diplômés	
20	V	d'université de 1966 à 1970, par discipline, et	
20		indicateurs économiques choisis	
21	VI	Effet sur les taux de chômage des différents groupes	
21		d'âge (selon le sexe) d'un changement de un pour	
21		cent du taux de chômage global	
22	VII	Changement annuel moyen exprimé et réel des	
22		salaires initiaux des diplômés d'université et taux de	
22		chômage choisis, de 1966 à 1970	
23		Augmentation du revenu et du nombre de personnes	
23		par profession, d'après les données fiscales, de 1959 à	
23		1968	
28	VIII	Répartition procentuelle des emplois trouvés, selon	4
28		les différentes méthodes de recherche, au Canada et	
28		aux États-Unis	
33	IX	Dispersion et rapports salariaux, selon la catégorie	
33		professionnelle et par province, Canada, 1961	
34	X	Rapports des salaires, cadres et manœuvres, par	
34		province et par industrie, Canada, 1961	
43	XI	Coût de la formation professionnelle des adultes et	5
43		dépenses per capita (population active)	
43	XII	Coût du programme de formation de la main-d'œuvre	
43		du Canada, dépenses per capita (population active) et	
44	XIII	Programme de formation de la main-d'œuvre du	
44		Canada. Âge et instruction des stagiaires à temps	
45		plein, 1968-1969	
45	XIV	Programme de formation de la main-d'œuvre du	
45		Canada. Salaires des stagiaires à plein temps avant leur	
46		formation, 1968-1969	
46	XV	Situation des stagiaires qui ont terminé des cours, à	
47		plein temps, de formation du PFMC autres que des	
47	XVI	cours d'apprentissage, janvier à décembre 1969	
47		Echantillonnage d'allocations de soutien accordées	
50		aux personnes bénéficiant du Programme de for-	
50		mation de la main-d'œuvre du Canada pour l'année	
50		1971-1972	
63	XVII	Nombre de personnes, coût total et subvention	6
63		moyenne pour les trois genres de subventions de	
63		mobilité, de 1967-1968 à 1969-1970	
74	XVIII	Service de consultation de la main-d'œuvre du Canada	7

Chapitre 5	RECYCLAGE DE LA MAIN-D'ŒUVRE	41
	La justification d'une politique active	41
	Quelques ordres de grandeur	42
	Effets du financement	49
	Coût du recrutement et allocations de formation	49
	Formation générale et spécialisée	51
	Principales conclusions	54
Chapitre 6	PROGRAMMES DE MOBILITÉ	55
	Modèle de base	55
	Raisons de subventionner la mobilité	57
	Application de la mobilité au Canada	60
	Les genres d'assistance à la mobilité	61
	Quelques faits saillants	62
	Application du programme	63
	Programmes de mobilité, chômage et inflation	64
Chapitre 7	POLITIQUE ACTIVE DE MAIN-D'ŒUVRE FACE À L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES	67
	Objectifs	67
	Fonctionnement	68
	Déficiences du programme	69
	Évaluation	73
Chapitre 8	SOMMAIRE	77
ANNEXES		
Annexe A	Chiffre absolu et pourcentage des salaires dont le taux horaire était inférieur à un dollar trente, industries choisies, Ontario	81
Annexe B	Changement des conditions d'emploi et du revenu, après déduction de l'impôt, Canada, 1959-1968	82
Annexe C	Taux de chômage officiel et taux obtenu après modification des chiffres relatifs à la main-d'œuvre et au chômage, en fonction de l'hypothèse maximale.	83
TABLEAUX		
Chapitre I	Tableau I	
	Le coût, au niveau fédéral, des programmes de main-d'œuvre au Canada, 1966-1967 et 1970-1971	5

TABLE DES MATIÈRES

Page	Préface	iii
	Chapitre 1 INTRODUCTION	1
	Quelques objectifs	1
	Main-d'œuvre, chômage et inflation	2
	Chapitre 2 RAISON D'ÊTRE D'UNE POLITIQUE ACTIVE DE MAIN-D'ŒUVRE	7
	Qu'est-ce qu'une politique «active»?	7
	Pourquoi une politique active de main-d'œuvre est-elle né- cessaire?	8
	Fonctions d'un programme actif de main-d'œuvre	13
	Chapitre 3 LES INDICATIONS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	15
	Chapitre 4 L'INFORMATION ET LE MARCHÉ CANADIEN DU TRAVAIL	27
	Le coût de la recherche et les canaux d'embauche	27
	Agences de placement gouvernementales et privées: la question du double emploi	29
	Données sur la disponibilité de l'information selon la catégorie professionnelle	32
	Données sur le chômage	35
	Information sur le marché du travail au Canada	36
	Politique pour la divulgation des données concernant le marché du travail	37

PRÉFACE

La qualité de toute étude de ce type dépend en grande partie des données sur lesquelles elle s'appuie. J'ai bénéficié, on le verra sans peine, de l'aide précieuse du Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, à Ottawa, comme de ses bureaux ailleurs dans le pays. Je tiens à remercier tout particulièrement la Section d'analyse du programme pour sa coopération, notamment en matière de statistiques.

L'étude a été réalisée dans son ensemble entre les mois de mai et septembre 1971. Le Conseil économique du Canada, qui porte, comme il se doit, un vif intérêt à la politique de main-d'œuvre, a publié dans son *Exposé* bon nombre de ses conclusions en la matière. J'ai essayé d'incorporer à mon rapport la partie de ses recherches sur la main-d'œuvre qui est du ressort de la Commission des prix et des revenus.

Je remercie toutes les personnes appartenant aux ministères gouvernementaux, au secteur privé et à la Commission des prix et des revenus qui m'ont apporté leur aide. Mlle Patricia Joyce a été particulièrement efficace et utile en tant qu'assistante de recherche, M. Wayne Thirsk m'a aidé de ses précieux conseils et M. John Cragg a bien voulu faire une révision critique de ce texte, ce qui m'a permis d'y apporter de nombreuses améliorations. Il va sans dire qu'aucune des personnes qui ont collaboré à cette étude n'est responsable des lacunes qui peuvent y avoir subsisté.

R. R. KERTON

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1687, rue Barrington

MONTREAL
640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
800, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$2.75 N° de catalogue RG33-8/1972

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1973



Politique active de main-d'œuvre au Canada

Étude réalisée pour la Commission des prix et des revenus par

R. R. KERSTON

«Le présent document fait partie d'une série d'études préparées pour la Commission des prix et des revenus. Les analyses et les conclusions que contiennent ces études sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Commission».

Département des sciences économiques, Université de Waterloo

COMMISSION
DES PRIX
ET DES
REVENUS



R. R. Kerton

Politique active
de main-d'oeuvre
au Canada